***Kombi*lohn et salaire minimum : la fin de l'exception allemande**

Alain Lattard

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/721>

DOI : 10.4000/rea.721

ISBN : 978-2-8218-0854-6

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2006

Pagination : 13-20

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Alain Lattard, « *Kombi*lohn et salaire minimum : la fin de l'exception allemande », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 79 | décembre 2006, document 2, mis en ligne le 01 décembre 2008, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/721> ; DOI : 10.4000/rea.721

***Kombiohn* et salaire minimum : la fin de l'exception allemande**

Alain Lattard

Kombiohn et/ou salaire minimum : un débat approche de son terme. A la fin novembre 2006, une commission présidée par Franz Müntefering présentera en effet, conformément aux dispositions de l'accord de coalition, des propositions sur un sujet brûlant : l'emploi pour les salariés peu qualifiés. Il faudra alors passer à la décision politique, phase qui s'annonce particulièrement difficile, tant la négociation touche à des aspects économiquement et socialement sensibles.

*Malgré la divergence de leurs approches, expressément consignée dans l'accord de coalition, chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates partent au moins du même constat : l'accès au marché du travail des actifs peu qualifiés passe par des emplois mal rémunérés qui nécessitent une double intervention. D'une part, il faut, pour favoriser leur émergence, améliorer le système de subventions et de compléments salariaux qui les encadrent déjà. C'est à ces dispositifs d'aide à l'emploi que renvoie le terme de *Kombiohn*, appliqué de manière générique à toutes les combinaisons de revenus d'activité et de revenus de transfert conçues pour le secteur des bas salaires. Mais d'autre part, l'extension de ce secteur à bas salaires génère de plus en plus souvent des rémunérations « immorales » (*sittenwidrig* : la jurisprudence désigne ainsi les salaires inférieurs d'un tiers au salaire conventionnel ou aux salaires localement usités), qui justifient quant à elles que soit discutée l'opportunité d'un salaire minimum.*

L'émergence du débat

Au début des années 1990, le *Kombiohn* était un thème de spécialistes. Il n'acquiert de pertinence politique qu'à la fin de la décennie, lorsqu'il devient évident que le chancelier Kohl ne pourra réaliser ses promesses de baisse du chômage. C'est en 1997 que la confédération patronale allemande, le BDA, présente le premier projet de *Kombiohn* qui fasse largement parler de lui. L'écho en partie positif au sein du SPD et même dans les rangs du DGB à des propositions inspirées par le système d'impôt négatif mis en œuvre aux Etats-Unis montre bien que, face à l'irrépressible dégradation de l'emploi, les esprits évoluent.

Sous la coalition SPD/Verts, l'expérimentation de différents modèles de subventions salariales, menée dans plusieurs Länder à partir de 2000, permet aux experts d'affiner leurs analyses, mais surtout à la gauche de gouvernement de s'accoutumer plus encore à l'idée de *Kombiohn*. De fait, à la suite de l'échec du « Pacte pour l'emploi » (*Bündnis für Arbeit*), c'est-à-dire d'une politique du travail fondée sur la recherche systématique du consensus avec les partenaires sociaux, le SPD s'affranchit des résistances syndicales et intègre définitivement l'idée d'un secteur à bas salaires dans son arsenal de lutte contre le chômage.

Aussi, la montée continue du chômage pousse logiquement le gouvernement à mettre en œuvre à l'échelon fédéral dès mars 2002 l'une des formules de *Kombiohn* précédemment expérimentées (le *Mainzer Modell*, voir REA 60/03). Même si, faute de résultats convaincants, ce « modèle de Mayence » est suspendu un an plus tard, les aides aux bas salaires sont désormais au cœur de la politique de l'emploi. Elles ont une place centrale dans deux des réformes adoptées après les élections : d'une part, dans l'emblématique loi *Hartz IV*

Le *Kombiohn*, une nouveauté des années 1990 ...

... bientôt expérimentée, ...

..., puis intégrée à la politique de l'emploi, ...

(entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005 ; voir REA 68/04) qui, tout en fusionnant l'allocation-chômage non assurancielle et l'aide sociale, redéfinit les conditions de cumul entre revenu de transfert et revenu complémentaire d'activité ; d'autre part, de façon moins remarquée, mais non moins importante, par le biais de la législation sur les *Minijobs*.

... notamment par le biais
des *Minijobs*

Cette dernière législation a pour objet les petits emplois (à petits salaires et petits horaires, d'où la désignation originelle de *geringfügige Beschäftigung* : emploi mineur) exonérés de longue date des cotisations sociales, car destinés initialement à des catégories déjà couvertes par l'assurance du chef de famille (étudiants et épouses). Dans un premier temps, le gouvernement s'était alarmé de leur extension, qui non seulement contribuait à creuser les déficits des caisses d'assurance, mais se faisait aussi, notamment dans le commerce de détail, au détriment d'emplois à plein temps. Sa première réforme, en 1999, visait donc à assécher ce secteur, notamment en réduisant les exonérations. Mais en 2003, dans le sillage des premières mesures Hartz, il renverse la vapeur. En réajustant les seuils (moins de 400 €), en favorisant l'utilisation de ce type de contrat dans l'emploi domestique et en changeant d'image (plus un emploi « mineur » mais, nettement plus chic, un *Mini-* ou *Midijob*), il entend rendre attractif ce segment du marché du travail. Car la priorité n'est plus la protection de l'emploi normal, mais la création du plus grand nombre d'emplois possible.

Un affaiblissement réel de
la couverture conventionnelle...

Si l'idée et la pratique du *Kombi-lohn* s'imposent dans les politiques de l'emploi sous la pression du chômage, celle du salaire minimum se diffuse en réaction à ce que les politiques de l'emploi ne font plus qu'accompagner, la part croissante des basses rémunérations. Trois phénomènes sont ici à l'œuvre conjointement : d'une part, les réformes du marché du travail contribuent à découpler une partie de l'emploi des niveaux de rémunération conventionnels. Ainsi, alors que les emplois aidés étaient auparavant alignés sur les standards sociaux des emplois marchands, les chômeurs doivent désormais accepter un travail même si sa rémunération est inférieure à ces standards. Par ailleurs, et c'est le phénomène le plus important, la couverture conventionnelle perd de son efficacité : non seulement les syndicats sont contraints d'accepter une plus grande dispersion salariale sous l'effet conjugué des contraintes économiques et de leur propre affaiblissement, mais par suite de l'étiollement symétrique des organisations patronales, un nombre croissant d'entreprises reste hors du champ conventionnel.

... et une vision moins réductrice
des réalités du travail...

A ces deux évolutions réelles s'en ajoute une troisième qui relève de la perception. La nouvelle réalité des bas salaires ne paraîtrait pas si choquante si l'ancienne n'avait pas été jusqu'ici superbement ignorée. Trop longtemps, les relations du travail n'ont en effet été vues qu'à travers les lunettes d'un syndicalisme qui se focalisait sur ses bastions, les secteurs industriels moteurs, économiquement prospères et socialement bien régulés, à grande concentration d'ouvriers masculins très qualifiés. De ce fait, les conditions de travail moins reluisantes souvent faites aux personnels peu qualifiés, féminins, de certaines activités de service, restaient dans l'ombre. Si l'opinion ne peut aujourd'hui plus ignorer que, en Saxe, les coiffeurs sortant d'apprentissage touchent 615 € mensuels bruts (soit 3,82 € de l'heure), que dans le Brandebourg, la branche d'horticulture a une grille salariale débutant à 857 € (4,71 €/h) ou qu'en Rhénanie-Palatinat, le minimum conventionnel pour l'artisanat de la plomberie se situe à 863 € (5,15 €/h), c'est que tous les salariés, même ceux des secteurs 'en vue', s'estiment désormais exposés à la menace des bas salaires.

... font prendre conscience
du problème des bas salaires

Car au delà des exemples qui frappent, les statistiques globales prouvent irréfutablement que la dispersion des salaires s'est, depuis dix ans, notablement accrue outre-Rhin. Alors que dans la plupart des autres pays européens, la fin des années 1990, période de forte croissance, voit une régression de la part des salariés faiblement rémunérés, l'Allemagne enregistre une tendance inverse. La part des bas salaires dans ensemble du salariat – rémunérations inférieures à

2/3 du salaire brut médian selon la définition de l'OCDE – passe d'un peu moins de 16 % en 1996 à un peu plus de 20 % en 2004. De ce fait, la RFA perd sa spécificité égalitariste et affiche même désormais une dispersion salariale légèrement supérieure à la moyenne européenne.

C'est dans ce contexte que l'idée du salaire minimum fait son chemin. Un premier jalon législatif est posé dès 1996, à la suite des inquiétudes provoquées par la concurrence déloyale des salariés détachés en provenance de pays à bas salaires de l'Union européenne. Parallèlement à la discussion menée à Bruxelles, qui débouche sur l'adoption d'une directive, le gouvernement Kohl fait adopter en 1996 une loi permettant aux partenaires sociaux de fixer dans le bâtiment des standards minimaux (en matière de salaire et de congé) s'appliquant aux étrangers détachés par une entreprise étrangère. Les minima étant négociés, puis soumis à la procédure habituelle d'extension des conventions collectives, cette Loi sur les travailleurs détachés (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz* ; voir REA 71/05) rend *a priori* compatible le salaire minimum et l'autonomie des partenaires sociaux.

L'*Entsendegesetz*, un salaire minimum qui ne dit pas son nom,...

Mais dans les années qui suivent, la confédération patronale BDA, hostile au principe même du salaire minimum, bloque à plusieurs reprises, au sein de la commission paritaire statuant sur l'extension, les accords signés par ses propres fédérations du bâtiment. Sous le premier gouvernement Schröder, on devient donc plus dirigiste, autorisant le ministre fédéral du Travail à étendre une convention par décret, en court-circuitant la commission des conventions collectives. Et comme le dumping salarial venant de l'étranger n'a fait entre-temps que s'accroître, la Grande coalition a décidé d'étendre le bénéfice de la loi sur les salariés détachés aux activités de nettoyage, la mesure prenant effet au début de 2007. Mais peut-on limiter le salaire minimum à ces deux secteurs ?

... mais qui force déjà l'Etat à sortir de sa réserve

***Kombilohn* et salaire minimum : arbitrage ...**

Si le *Kombilohn* et le salaire minimum sont simultanément à l'ordre du jour, sont-ils pour autant compatibles ? *A priori*, l'analyse économique les oppose.

Le *Kombilohn* relève fondamentalement d'une analyse néoclassique du chômage, qu'on peut synthétiser en trois points. 1) La mondialisation impose une flexibilisation salariale à la baisse, en particulier pour les emplois à faible productivité. De fait, dans quelque sens qu'on la prenne, la corrélation entre bas salaires et basses qualifications apparaît d'ores et déjà forte : en 2004, 42 % des salariés sans formation professionnelle se situaient dans le segment des basses rémunérations ; inversement, 22 % des salariés mal rémunérés étaient sans formation (c'est-à-dire deux fois plus que leur part dans le salariat, toutes catégories de rémunération confondues). 2) Or, les minima sociaux, qu'ils soient conventionnels ou d'Etat, empêchent l'ajustement des coûts du travail à sa productivité. Incitant aux délocalisations ou à la rationalisation, ils induisent donc un fort chômage des salariés peu qualifiés. 3) Par ses subventions, l'Etat peut, dans ce segment du marché, agir doublement : sur l'offre de travail en allégeant les coûts pour l'employeur, et sur la demande en permettant l'amélioration du revenu du salarié par le cumul du salaire et d'une aide. Si l'on s'inscrit dans ce raisonnement, il va de soi qu'un salaire minimum, qui biaise le lien entre rémunération et productivité du travail, est contre-productif.

***Kombilohn* : justification néoclassique ...**

Cette argumentation est réfutée par les tenants du keynésianisme, qui sont en même temps les plus fervents partisans du salaire minimum. Leur raisonnement tient également en trois points. 1) Il est faux d'assimiler bas salaires et faibles qualifications. Ainsi, toujours en 2004, 21 % des salariés ayant une formation professionnelle touchaient des bas salaires, et ils ne représentaient pas moins de 67 % de l'ensemble des salariés de cette catégorie de rémunération. Les bas salaires ne sont donc qu'en partie légitimés par une faible productivité du travail, et le *Kombilohn* risque de servir d'alibi à leur généralisation abusive,

... et critique néokeynésienne

impliquant de plus en plus de salariés qualifiés. 2) L'analyse néolibérale pêche par l'oubli de la dimension macroéconomique : le chômage des moins qualifiés résulte essentiellement d'effets d'éviction dus à l'insuffisance de la demande de travail, renvoyant elle-même à une demande globale insuffisante. 3) Au lieu de financer des revenus de transfert dans le cadre du *Kombilohn*, il vaudrait mieux affecter les fonds publics à des investissements susceptibles de relancer l'activité. Et au lieu d'inciter les entreprises à déqualifier leurs emplois en leur facilitant une réduction des salaires, les efforts devraient au contraire porter sur des programmes de qualification rendant économiquement rationnel le paiement de rémunérations décentes. Dans le cadre de ce raisonnement, le salaire minimum s'impose, pour éviter une chute excessive de la demande.

L'antagonisme théorique ...

En théorie, l'opposition est donc frontale entre ceux qui veulent combattre le chômage *par des bas salaires* (socialement aménagés), et ceux qui veulent le combattre (par d'autres moyens) *pour éviter les bas salaires*. On retrouve cet antagonisme dans les prises de position tranchées de bien des organisations syndicales et patronales et des *think tanks* qui leurs sont proches : voir par exemple la dénonciation du salaire minimum par le BDA et *Gesammetall* ou encore par les cénacles libéraux comme le *Kronberger Kreis* et l'*Initiative soziale Marktwirtschaft*, ainsi que, à l'autre pôle, l'hostilité au *Kombilohn* du *Linkspartei*, de l'*IG-Metall* ou de *Verdi*, ainsi que du centre de recherche économique et social WSI, proche du mouvement syndical.

... et la politique pratique

Mais sur le terrain de la politique pratique, les positions sont beaucoup moins tranchées. D'abord, parce qu'au-delà de la pure logique économique, les grands partis doivent intégrer des intérêts sociaux divergents : certes, la CDU est économiquement plus libérale que le SPD, mais elle a aussi son électorat populaire ; de même, le SPD, tout *social-démocrate* qu'il soit, n'est pas le porte-parole des syndicats (voir *REA* 78/06) et surtout, il n'est plus guère keynésien – sinon, le *Linkspartei* n'aurait sans doute pas fait scission. Par ailleurs, la politique est complexifiée par la prise en compte de données institutionnelles, un facteur qui joue un rôle particulièrement important dans le débat sur le salaire minimum.

Le salaire minimum, ...

A cet égard, une chose est sûre : plus il y a de salaire minimum et plus le niveau de ce minimum est élevé, plus l'espace ouvert au *Kombilohn* se rétrécit. Entre salaire minimum et *Kombilohn*, il faut donc *a priori* arbitrer. Sauf qu'en RFA, le salaire minimum a beau être à l'ordre du jour, il n'est ni autant souhaité, ni envisagé de la même manière qu'en France. La mobilisation tardive des organisations de salariés ne relève pas que de l'aveuglement évoqué plus haut. Elle tient principalement au dilemme institutionnel devant lequel les place leur affaiblissement. Jusqu'alors, la vitalité de la négociation collective permettait de gérer avec le patronat le paramètre salarial en toute indépendance, et ce à la fois dans l'essentiel des branches et sur tout l'éventail des rémunérations. Grâce à l'efficacité de cette « autonomie conventionnelle » (*Tarifautonomie*), la loi sur la fixation de conditions de travail minimales (*Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen*) de 1952 avait pu rester lettre morte.

... aveu de faiblesse sur le terrain de la négociation collective, ...

Demander aujourd'hui un salaire minimum, c'est, du point de vue syndical, se dessaisir d'une part de cette autonomie, défendue par ailleurs bec et ongles, notamment face au gouvernement Schröder qui voulait faire accepter l'idée d'une politique salariale concertée avec l'Etat. Pis encore, c'est prendre le risque d'aggraver la faiblesse à laquelle on veut remédier, puisque, potentiellement, l'intervention extérieure déresponsabilise les partenaires conventionnels et incite d'autant moins salariés et entreprises à se syndiquer auprès d'eux.

Ce dernier point est la pierre de touche de l'attitude syndicale : il explique que les différentes organisations professionnelles ne parlent pas d'une même voix, car selon les branches, la situation, plus ou moins grave, demande un remède proportionné : IG-Metall et IG-Chemie, au potentiel de négociation plutôt intact, n'acceptent qu'une intervention légère de l'Etat, à savoir l'application de la pro-

cédure légale d'extension au minimum conventionnel existant. A l'opposé, les syndicats ver.di (services) et NGG (alimentaire, hôtellerie/restauration), qui organisent des secteurs à faibles taux d'adhésion, avec peu d'interlocuteurs patronaux, et où sont parfois conclus des salaires conventionnels très bas, réclament un salaire minimum directement fixé par les pouvoirs publics. Le bâtiment (IG-Bau) défend une position médiane, sur le modèle de l'*Arbeitnehmer-Entsendegesetz*, c'est-à-dire l'extension décidée par l'Etat d'un salaire inférieur aux standards conventionnels ordinaires, mais négocié entre partenaires sociaux.

De ce fait, le DGB reste dans l'expectative jusqu'à l'été 2005, pour finalement avancer une revendication à géométrie variable, qui combine les trois approches : faciliter l'extension des minima conventionnels (proposition d'IG-Metall), généraliser à toutes les branches le principe de l'*Arbeitnehmer-Entsendegesetz* (donc ici seulement pour les travailleurs détachés), enfin, créer un minimum légal d'Etat comme dernier filet de sécurité pour les branches sans couverture conventionnelle ou avec des rémunérations inférieures à un certain niveau. Cette formule de synthèse assure le rassemblement du camp syndical, mais aussi une grande souplesse à l'égard de la politique gouvernementale. Avalisée en septembre 2006 par la Commission syndicale (*Gewerkschaftsrat*) du SPD, elle permet à Franz Müntefering d'éviter le conflit avec la CDU/CSU qui est, par principe, hostile au salaire minimum d'Etat. Une telle mesure est, dit-il, exclue pour la législature en cours ; mais il reste les autres options.

On voit donc que, si les salaires minima sont appliqués progressivement, branche par branche, et si leur niveau n'est pas trop élevé, il reste suffisamment d'espace pour mettre aussi en œuvre le *Kombi Lohn*.

... rend les syndicats prudents...

... et n'exclut donc pas le *Kombi Lohn*.

... et dosage

Il en va du *Kombi Lohn* comme du salaire minimum : les convictions arrêtées ne dispensent pas de choix difficiles. Même si l'on croit aux vertus d'un secteur à bas salaires, il faut en effet essayer de concilier quatre objectifs, tous en partie aléatoires et contradictoires.

Ambitions contradictoires du *Kombi Lohn* :

Le premier est de pousser les chômeurs de longue durée à rechercher plus activement un emploi, même à bas salaire, en autorisant le cumul de tout ou une part de la rémunération avec les revenus de transfert. Le dispositif existe déjà, mais le fait qu'il s'applique actuellement à plus de 900 000 personnes, dont seulement 280 000 ont des emplois normaux à plein temps, montre que l'effet de réinsertion dans le marché du travail fonctionne mal. D'où, pour les partisans du *Kombi Lohn*, la conviction qu'il faut réajuster les seuils. Notons que l'exonération des cotisations sociales salariales – qui est déjà pratiquée pour les *Minijobs* – va évidemment dans le sens de cet objectif.

... pousser les chômeurs à retravailler, ...

Simultanément – deuxième objectif –, il s'agit d'inciter par la diminution du coût du travail les entreprises à offrir davantage d'emplois. Elargir les possibilités de cumul salaire-allocation rend certes les emplois à bas salaires plus attractifs (cf. l'objectif précédent), mais si, pour ce type d'emploi, la mobilité professionnelle ascendante est faible, le chômeur risque de s'installer durablement, aux frais de l'Etat, dans la situation de salariat assisté. Sinon, on peut baisser le coût du travail en l'exonérant partiellement ou totalement de cotisations patronales.

... les entreprises à offrir des emplois, ...

Un troisième objectif doit être de limiter les charges pour les budgets sociaux. Il n'est compatible avec des mesures comme l'exonération de cotisations sociales que si celles-ci aboutissent à suffisamment de créations d'emplois, un effet qui est difficilement évaluable. De même, dès lors qu'on veut augmenter pour les chômeurs le montant des gains salariaux d'appoint ne minorant pas leurs allocations (cf. le premier objectif), pour peu que le nombre de chômeurs ne diminue pas suffisamment, le volume des allocations payées va croître.

... sans pour autant plomber les budgets sociaux ...

... ni augmenter la pauvreté

Enfin, *last but not least*, il importe d'éviter la pauvreté. Ce quatrième objectif s'impose d'autant plus que la garantie d'un minimum vital (*Grundsicherung*) est inscrite dans la Constitution. Ce minimum social gêne évidemment une politique de *Kombilohn*, car il empêche de baisser drastiquement les allocations, moyen prôné par certains pour réaliser le premier objectif. Qui plus est, ce principe de la *Grundsicherung* se traduit aussi par le versement d'allocations complémentaires aux salariés rémunérés si bas que leur revenu n'atteint pas le minimum, même s'ils ne sont pas chômeurs (on parle de *Aufstocker* – en référence à ce complément de salaire). Sans diminution du minimum, toute augmentation des possibilités de cumul salaires-revenu de transfert, décidée pour que les chômeurs ne répugnent pas à reprendre un emploi, s'appliquera nécessairement aussi aux non-chômeurs, donc coûtera plus cher.

Conseil des Sages :
baisse de l'ALG II et *workfare*.

Dans ces conditions, les arbitrages sont donc nécessaires, mais tout autant les dosages, car aucun des quatre objectifs ne peut être complètement oublié. La solution présentée en septembre 2006 par le *Sachverständigenrat*, le Conseil des Sages, à la demande du gouvernement, arbitre sans doute plus qu'elle ne dose. Elle se concentre en effet sur le premier objectif : les chômeurs ayant retrouvé un travail à bas salaire devraient pouvoir cumuler une part bien plus grande de leur nouvelle rémunération avec l'allocation chômage sans que cette dernière soit minorée. Parallèlement, le nombre de *Minijobs* diminuerait (le plafond passant de 400 à 200 €), afin de dissuader les chômeurs de s'installer dans une combinaison allocation chômage/petit-boulot. Enfin, tant pour inciter les chômeurs à rechercher pleinement du travail que pour financer les coûts supplémentaires induits, l'allocation ALG II (créée par la loi Hartz IV pour les chômeurs en fin de droits) serait drastiquement réduite. Il est vrai qu'ici, le *Sachverständigenrat*, qui ne peut contrevenir au principe du minimum social constitutionnellement garanti, n'entend utiliser cette baisse que comme levier de *workfare* : la réduction (de 30 %) de l'allocation ne s'appliquerait que si le chômeur n'étant pas embauché sur le marché concurrentiel refusait un emploi d'utilité publique non rémunéré (du même type que les *Arbeitsgelegenheiten* de la réforme Hartz IV). Avec ce modèle de *Kombilohn* à la fois généralisé et pourtant finançable, les Sages espèrent la création d'environ 350 000 emplois.

Le modèle Bofinger : des
abattements de cotisation sociale

C'est leur remise en cause de la *Grundsicherung* assortie de *workfare* qui suscite avant tout les critiques, au premier chef dans les rangs mêmes du Conseil des Sages. Un de ses membres, Peter Bofinger, connu par ailleurs pour ses convictions keynésiennes, refuse de signer le rapport de ses confrères. A ses yeux, l'activation contraignante ne servirait pas à grand-chose tant qu'il y a trop peu d'emplois sur le marché concurrentiel. La réforme se traduirait donc par un besoin considérable d'emplois publics obligatoires, d'une gestion très lourde et coûteuse, et risquant, qui plus est, d'évincer des emplois concurrentiels. Sa contre-proposition consiste essentiellement à exonérer de cotisation salariale les plus bas salaires et à accorder une allocation complémentaire aux rémunérations moins basses. Alors que le *Sachverständigenrat*, à l'unisson avec les grands instituts économiques du pays (et s'inspirant d'ailleurs du modèle proposé par l'institut Ifo dès 2002) parie sur une ouverture vers le bas de l'éventail des salaires, Bofinger cherche à diminuer le coût du travail sans diminuer le pouvoir d'achat en jouant sur le coin fiscal. Il n'est donc pas étonnant que ce type de modèle soit également celui des Verts (comme en atteste leur motion au Bundestag de janvier 2006), et ait aussi été celui du DGB (janvier 2003), avant que la confédération ne s'empresse de l'oublier pour mieux défendre le salaire minimum.

La prudence gouvernementale...

Ceci dit, ni la majorité du Conseil des Sages ni leur dissident n'ont beaucoup de chance d'être entendus au sein de la coalition. Certes, le secrétaire général de la CDU et le ministre (CSU) de l'Economie sont personnellement favorables au modèle du *Sachverständigenrat*. Mais le niveau de l'ALG II est un thème socialement trop sensible : non seulement le ministre du Travail, et tout le SPD derrière lui, s'opposent à sa remise en cause, mais la chancelière elle-même a

exclu, avant même la remise officielle du rapport des cinq Sages, toute réduction de l'allocation. S'en remettant par la suite aux travaux de la Commission Mütterföhring, elle n'a fait que conforter ce refus. Inversement, le modèle Bofinger, comme celui des Verts, a contre lui de générer des coûts budgétaires très élevés s'il était appliqué à grande échelle.

On s'oriente donc vers un *Kombilohn* qui, pour être socialement moins explosif et surtout plus finançable, sera beaucoup plus prudemment dosé. Une première piste consiste à cibler l'aide sur des groupes particuliers. C'est bien le modèle de *Kombilohn* officiellement revendiqué par la CDU, qui prévoit des subventions à l'embauche à concurrence de 40 % de la masse salariale pendant 2 à 3 ans pour les chômeurs de moins de 25 ans et les plus de 50 ans, dès lors qu'ils seraient embauchés en dessous d'un certain seuil de rémunération. Dans le même esprit, le conseil des ministres a adopté à la mi-avril 2006 le principe d'une « Initiative 50 ans et plus », destinée à améliorer le taux d'activité des seniors : elle prévoit un complément de salaire et une exonération de cotisation vieillesse pour les chômeurs de plus de 50 ans ayant été embauchés à une rémunération inférieure à celle de leur emploi antérieur. On peut logiquement s'attendre à ce que, après avoir traité l'emploi des seniors, la commission Mütterföhring complète ce programme par des mesures spécifiques concernant symétriquement les jeunes.

D'autre part, on peut s'attendre à ce que le gouvernement ajuste les mécanismes de *Kombilohn* existant déjà, ceux déjà évoqués, liés à l'allocation chômage, mais également d'autres *Kombilöhne* de fait dont nous n'avons pas parlé, comme diverses subventions à l'embauche, allocation-enfant, aides régionales, etc. L'enjeu est ici d'éviter autant que faire se peut effets de seuil et trappes de pauvreté par une meilleure insertion dans le système général de transferts sociaux. On mesure la difficulté si l'on se rappelle que la référence est ici un niveau minimal de ressources pour une « communauté de besoins », donc que l'impact d'une allocation doit être rapporté au périmètre variable de cette communauté et qu'il est biaisé par le prisme d'effets fiscaux complexes. Au-delà de ces ajustements techniques, ce volet de la réforme ne manquera pas de revoir la réglementation des *Minijobs*, critiquée par les experts de tous bords, tant il est paradoxal qu'en période de restriction budgétaire, un *Kombilohn* existe par ce biais à grande échelle (pas moins de 6,5 millions d'emplois concernés !) sans être focalisé sur les catégories les plus fragiles du marché du travail.

Restera ensuite le plus périlleux : ajuster le niveau du salaire minimum compatible avec une telle politique. Techniquement, le point d'équilibre est difficile à trouver : car fixé trop bas, il laisse croire à des employeurs peu scrupuleux que les plus basses rémunérations ne sont pas illégitimes, puisqu'elles seront rattrapées par la subvention salariale de l'Etat. Et fixé trop haut, le salaire minimum risque de nuire à l'emploi en renchérissant le coût du travail, de déstabiliser la négociation collective et de déstructurer les grilles de salaires. Politiquement, l'exercice est tout aussi délicat, en particulier pour un SPD à la fois contraint de s'entendre avec son partenaire de coalition et soucieux de ne pas envenimer ses relations avec les syndicats. Il est vrai cependant que, pour l'instant, le ministre du Travail se tient à couvert en n'envisageant que des salaires minima négociés par les partenaires sociaux. Mais même dans ce cadre, l'écart entre les 7,50 € de l'heure réclamés par le DGB et les 4,50 € recommandés par l'économiste plutôt de gauche Peter Bofinger est à la mesure des espoirs et des déceptions en puissance.

KOMBILOHN ET SALAIRE MINIMUM : LES DECISIONS A VENIR ont une portée ambivalente. Elles seront certainement modérées, décevantes en particulier par leur modestie ces économistes qui prônent un abaissement important du coût du travail. En la matière, le juste milieu d'une Grande coalition exclut de fait les gestes drastiques. Mais qu'on ne s'y trompe pas : même acceptées à reculons,

... laisse présager des mesures plus modestes : un *Kombilohn* catégoriel, ...

...des ajustements techniques, une réforme des *Minijobs*...

... et l'acceptation progressive de salaires minima par branche

ces réformes marqueront pour l'Allemagne une rupture, celle avec une période où économie sociale de marché rimait tout à la fois avec niveau élevé, faible dispersion et régulation autonome du paramètre salarial. Comme la plupart de ses partenaires européens, notre voisin d'outre-Rhin va combiner subventions salariales et salaires minima : une certaine normalité donc, mais aussi la fin d'une exception allemande.

Indications bibliographiques :

- **ANTRAG DER ABGEORDNETEN POTHMER B. ET AL. UND DER FRAKTION BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**, « *Progressivlohn statt Kombilohn* », Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/446, 24 janvier 2006
- **BERLINER SENATSVERWALTUNG FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT**, *Fachtagung « Arbeitsplätze schaffen durch Kombilöhne ? »*, Berlin, 11 mai 2006
- **BRENKE K.**, « Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll ? », *DIW-Wochenbericht* n° 15-16/2006, 12 avril 2006
- **BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE (BDA)**, *Gesetzliche Mindestlöhne : Irrweg mit fatalen Folgen. Position des BDA*, Berlin, mai 2006
- **DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND, BUNDESVORSTAND**, *Soziale Sicherung beschäftigungsfreundlich reformieren. Freibetragsmodell des DGB schafft den Rahmen für viele neue Arbeitsplätze*, Berlin, janvier 2003
- **IMK-WSI-ARBEITSKREIS KOMBILOHN**, « Kombilöhne – Zwischen Illusion und Wirklichkeit », *IMK-Report*, 8 mars 2006
- **JAERHLING K., WEINKOPF C.**, *Kombilöhne in Deutschland – neue Wege, alte Pfade, Irrweg ?*, Friedrich-Ebert-Stiftung (Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung), Bonn, octobre 2006
- **POHL G., SCHÄFER C.** (eds.), *Niedriglöhne – Die unbekannte Realität*, Hambourg, 1996
- **RHEIN T., GARTNER H., KRUG G.**, « Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert », *IAB-Kurzbericht*, n° 3, 10 mars 2005
- **SACHVERSTÄNDIGENRAT**, *Arbeitslosengeld II reformieren : Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell – Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, Wiesbaden, août 2006
- **SCHULTEN T., BISPINCK R., SCHÄFER C.** (eds.), *Mindestlöhne in Europa*, Hambourg 2006
- **SINN H.-W., HOLZER C., MEISTER W., OCHEL W., WERDING M.**, *Aktivierende Sozialhilfe 2006 : Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts*, Munich janvier 2006
- www.mindestlohn.de
- www.iab.de
- www.igmetall.de
- www.dgb.de
- www.verdi.de