

Allemagne

Les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ?

*Mechtbild VEIL **

Les réformes de l'assurance chômage et de la politique du marché du travail initiées par les lois Hartz ¹ introduisent des transformations fondamentales dans l'organisation de la protection et de la cohésion sociales en Allemagne. Avec l'entrée en vigueur de la loi « Hartz IV » en janvier 2005 – qui fusionne l'aide aux chômeurs (*Arbeitslosenhilfe*) et l'aide sociale (*Sozialhilfe*) au sein d'une nouvelle protection de base – le gouvernement fédéral aura mis en œuvre les pans essentiels de son « Agenda 2010 ». Celui-ci met en chantier un train de réformes majeur qu'il entend réaliser d'ici 2010 : il prévoit des interventions sur le système de la sécurité sociale et sur les assurances retraites, maladie et dépendance à côté d'une réforme du marché du travail et du placement des chômeurs. La réforme des retraites est entrée en vigueur en janvier 2001 et celle de l'assurance maladie en janvier 2004 ; la réforme de l'assurance dépendance n'a

pas encore été engagée. Les réformes déjà mises en œuvre l'ont été contre une forte résistance de la population ; le dernier volet des réformes du marché du travail notamment, la loi Hartz IV, a provoqué des mouvements de contestation importants surtout dans les nouveaux Länder. Alors que le gouvernement espère préparer l'Etat providence bismarckien aux défis de la globalisation, la « réforme imposée » est considérée par beaucoup comme un démantèlement des droits sociaux.

Les réformes du marché du travail (lois Hartz) ont provoqué une polarisation particulièrement vive dans la population et tout particulièrement entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne. Cet article cherchera à en déterminer les causes en s'interrogeant sur les objectifs et les incidences possibles de la réforme dont le volet le plus contesté, la nouvelle protection de base, Hartz IV, entre en vigueur en janvier 2005.

* Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa (bureau pour la politique sociale et la recherche sur le genre en Europe), Francfort, Allemagne.

1. Du nom de Peter Hartz, directeur des ressources humaines chez Volkswagen et président de la commission « Des services modernes pour le marché du travail ». La commission a été instituée en 2002 par le gouvernement fédéral pour préparer la réforme du placement des demandeurs d'emploi et de la politique de l'emploi.

**Consensus
sur la nécessité d'une réforme**

Les politiques de l'emploi ont besoin d'une réforme en profondeur : acteurs politiques et experts sont, depuis un certain temps, unanimes à ce sujet¹. Les dépenses annuelles pour la politique du marché du travail représentent environ 3 % du PIB, soit près de 57 milliards d'euros en 2003 (dont 31 milliards destinés à l'allocation chômage, 21 milliards aux mesures pour l'emploi et 5 milliards à l'administration du chômage). L'ampleur des ressources est sans relation avec les résultats. Ces moyens énormes auraient dû permettre à un nombre bien plus important de personnes de trouver un travail si l'accent avait été mis sur la recherche d'emplois pour les chômeurs plutôt que sur l'indemnisation du chômage. Des réformes sont surtout nécessaires pour réduire la durée du chômage ainsi que le nombre très élevé de chômeurs de longue durée (sans emploi depuis plus d'un an). Le chômage de longue durée est en effet un grand problème en Allemagne. Il concernait, en 2002, 50 % des chômeurs contre 40 % en France et 20 % au Danemark, pays dans lequel des réformes en profondeur ont été mises en œuvre bien plus précocement (Statistisches Bundesamt 2002, cité dans Jann et Schmid, 2004). La durée moyenne du chômage est de sept à huit mois, soit deux fois plus qu'au Danemark. Ces chiffres montrent que les politiques de l'emploi allemandes ne se sont pas suffisamment attelées jusqu'ici à la lutte contre le chômage de longue durée.

Beaucoup de dépenses ... pour un résultat peu probant ? C'est le sentiment qui

a prédominé début 2002 quand a éclaté le « scandale du placement ». L'Office fédéral du travail (Bundesanstalt für Arbeit, BA) avait en effet maquillé et embelli les statistiques du placement. Ce scandale devait déclencher la mise en chantier immédiate d'une réforme des politiques d'emploi et de l'administration du chômage qui s'imposait depuis longtemps. Le gouvernement a formé une commission (appelée « commission Hartz ») chargée d'élaborer, dans un délai de six mois, des propositions pour un système de services modernisés pour le marché du travail et une réorganisation en profondeur de la BA. La réforme de l'Office fédéral du travail visait à aboutir à un placement plus rapide des demandeurs d'emploi et à l'activation des chômeurs pour le marché du travail.

La commission a remis son rapport comme prévu en août 2002. A quelques semaines des élections législatives, ses treize « modules d'innovation » ont aussitôt été entraînés dans les turbulences du débat préélectoral. Après les élections, les partis politiques et l'opinion publique ont continué à se diviser au sujet de ces propositions. Depuis, la réforme est entrée dans la phase complexe de mise en œuvre des nouvelles pratiques administratives.

Chronologie d'une réforme

Les quatre lois sur la réforme du marché du travail (lois Hartz I-IV), comprennent un projet de réorganisation de l'Office fédéral du travail, rebaptisé Agence fédérale du travail (Bundesagentur für Arbeit, BA) – des agences privées de placement étant désormais autorisées – ainsi que des programmes d'activation

1. Pour la partie qui suit, voir notamment Jann, Schmid (2004).

Encadré 1

Le système d'indemnisation des chômeurs avant les lois Hartz**Allocation chômage et aide aux chômeurs**

L'allocation chômage (*Arbeitslosengeld*) financée par les cotisations des salariés et des employeurs se substitue au salaire en cas de chômage. Elle s'élève à 60 % du dernier salaire net (67 % pour un demandeur d'emploi avec enfants) et est versée pendant une durée maximale d'un an (ou de 18 mois pour les salariés de plus de 55 ans). Au cours des dernières années, la durée de versement de l'allocation chômage a été continuellement réduite ; simultanément les règles de réinsertion dans le travail (*Zumutbarkeitsregelungen*) ont été durcies.

Après avoir épuisé leurs droits à l'allocation chômage, les chômeurs avaient, avant la loi Hartz IV, droit à l'aide aux chômeurs (*Arbeitslosenhilfe*). A la différence de l'allocation chômage, l'aide aux chômeurs est financée par l'impôt. C'est une prestation versée sous condition de ressources et sans limitation de durée en cas d'insuffisance des revenus. Toutefois, tout comme dans le cas de l'allocation chômage, son montant dépend du salaire antérieur. Le taux de remplacement est cependant inférieur, avec 53 % pour des personnes seules et 57 % pour les chômeurs avec enfants à charge.

Le système de l'aide aux chômeurs assurait dans le passé à ses bénéficiaires une certaine garantie – certes de moins en moins solide – des acquis professionnels : il ne leur pouvait être demandé d'accepter n'importe quel emploi. L'aide aux chômeurs avait donc un caractère hybride, ni prestation pure d'assurance sociale avec une finalité de salaire de remplacement, ni simple prestation d'aide sociale. Elle était versée par les agences pour l'emploi et non pas par les bureaux d'aide sociale. Elle était destinée aux chômeurs de longue durée sans ressources suffisantes, et non pas à toute personne avec de faibles ressources en général.

A l'instar de l'allocation chômage, l'aide aux chômeurs est fondée sur le code de législation sociale (*Sozialgesetzbuch*, SGB), contrairement à l'aide sociale définie par la loi fédérale sur l'aide sociale (*Bundessozialhilfegesetz*, BSHG, voir *infra*).

L'aide aux chômeurs, dont le montant est abaissé de 3 % chaque année, pouvait atteindre un niveau inférieur à celui de l'aide sociale. Dans ce cas, l'aide sociale venait compléter l'aide aux chômeurs.

L'alignement de l'aide aux chômeurs sur les conditions moins favorables de l'aide sociale a donné lieu à débat bien avant la mise en œuvre des réformes Hartz. Le versement illimité (sous condition de ressources) et la garantie (certes précaire) des statuts professionnels ont été considérés comme un obstacle à l'activation des chômeurs de longue durée.

La loi Hartz IV supprime l'aide aux chômeurs à partir du 1^{er} janvier 2005.

ALLEMAGNE

des personnes sans emploi. « Aider et exiger » (« *fördern und fordern* ») est le slogan consacré. La fusion, par ailleurs controversée, de l'aide aux chômeurs et de l'aide sociale au sein d'une nouvelle allocation de base est désignée par la formule « aide donnée par une seule main », « *Hilfe aus einer Hand* ». La BA (qui avait à gérer jusqu'ici l'aide aux chômeurs) et les municipalités (compétentes en matière d'aide sociale) doivent désormais coopérer au sein de commissions de travail communes.

Le gouvernement a commencé à mettre en place les « modules d'innovation » de la commission Hartz sous une forme allégée. Le processus de réforme comprend quatre étapes.

Hartz I, accélération du placement et institution d'agences privées

La première étape de la réforme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Elle prévoit la création « d'agences de services aux personnes » (*Personal-Service-Agenturen*, PSA) auprès des sections locales de l'agence pour l'emploi (*Arbeitsamt*), afin d'accélérer le processus de placement des chômeurs. Les PSA sont des entreprises privées de travail intérimaire sous contrat avec les agences pour l'emploi ; elles procurent aux chômeurs des missions d'intérim censées déboucher sur une embauche durable. Les agences pour l'emploi conviennent avec les PSA de la sélection des chômeurs susceptibles d'être employés par une PSA. L'accent est mis sur les résultats du placement. L'agence pour l'emploi ne prescrit ni les modalités ni le contenu des mesures d'insertion.

Simultanément les règles de remise au travail (*Zumutbarkeitsregelungen*) sont durcies : les chômeurs doivent désormais accepter des emplois entraînant des

pertes de revenus et leur salaire pourra être inférieur à l'allocation chômage. Dès le quatrième mois du chômage, les chômeurs sans liens familiaux se voient imposer une mobilité totale pour retrouver un emploi dans n'importe quelle partie de l'Allemagne. Pour réduire les délais de placement, les chômeurs – même potentiels – sont obligés de s'inscrire à l'agence pour l'emploi avant même la date du début du chômage. A l'aide de bons de formation, les demandeurs d'emploi peuvent théoriquement construire leurs propres parcours de formation continue ou de reconversion. En pratique, ils le font rarement ; pour nombre de chômeurs, le système est bien trop compliqué.

Avec la loi Hartz I le montant de l'aide aux chômeurs est réduit pour les bénéficiaires vivant en couple (marié ou non).

Au moment de la mise en œuvre de la première étape de la réforme, l'opinion publique n'a guère réalisé que les premiers pas vers la fusion de l'aide aux chômeurs et de l'aide sociale étaient d'ores et déjà franchis.

Hartz II, de nouveaux interlocuteurs et de nouveaux emplois pour les chômeurs

Le 1^{er} avril 2003, les agences pour l'emploi des Länder (*Landesarbeitsämter*) ont été transformées en *Job-Center*. Le but était de créer, en amont de la loi Hartz IV, un lieu d'accueil unique où se trouvent réunis l'agence pour l'emploi et les bureaux d'aide sociale, auparavant séparés du point de vue tant fonctionnel que géographique.

On assiste à l'émergence de nouveaux types d'emplois aidés : les entreprises uninominales ou familiales (*Ich-AG*, *Familien-AG*), soumises à cotisations socia-

les, bénéficient de subventions au titre de la création d'entreprise limitées à trois ans au maximum (600 I pendant la première, 360 I pendant la deuxième et 240 I pendant la troisième année). Les créateurs de ces entreprises sont considérés comme des indépendants mais doivent obligatoirement s'assurer auprès de l'assurance retraite. Il est également prévu d'étendre le système des « petits emplois » (*Mini-Jobs*, dont la rémunération a été portée de 325 I à 400 I par mois sans plafonnement des horaires, voir *infra*). Dans le dispositif des *Mini-Jobs*, l'employeur verse une cotisation forfaitaire à la sécurité sociale dont le montant est plus élevé pour les entreprises privées que pour les ménages (afin de combattre

le travail au noir très répandu en Allemagne dans les foyers privés).

Hartz III, réorganisation de la BA, réforme de l'allocation chômage

La troisième étape de la réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, prévoit la transformation de l'Office fédéral du travail en « Agence fédérale » (Bundesagentur) doté d'un siège national et de structures régionales et locales. Les agences cessent d'être administrées *via* des directives centrales mais se voient fixer un cahier des charges dont la mise en œuvre relève de la responsabilité des agences locales. Le dispositif s'appuie notamment sur les *Job-Center* nouvellement créés, lieux d'accueil des chômeurs. Les *Job-Center* doivent améliorer l'efficacité

Encadré 2

La Sozialhilfe, le système d'aide sociale

L'aide sociale (*Sozialhilfe*) inscrite dans la loi fédérale sur l'aide sociale (*Bundes-sozialhilfegesetz*, BSHG) de 1961 constitue « l'ultime filet social ». Elle est financée par l'impôt et versée par les municipalités. Elle est censée procurer un revenu minimum aux personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins ni par leurs propres moyens ni avec le soutien de leur famille, des parents, du conjoint ou des enfants (principe de subsidiarité). L'aide sociale est destinée à toute personne se trouvant dans une telle situation de détresse ; elle a un caractère universel.

L'aide sociale est dispensée sous forme de services personnalisés (conseil), de prestations en argent (pour garantir le minimum de subsistance), de compléments pour subvenir à des besoins généraux ou spécifiques, d'aides versées dans les circonstances particulières de la vie (compléments au titre des besoins extraordinaires), d'allocations – plafonnées – de logement ... Des prestations en nature (vêtements) peuvent également être accordées. Les municipalités en charge de l'aide sociale peuvent appliquer des barèmes différenciés. L'allocation destinée à la personne considérée comme le chef de famille dépasse en général 300 H par mois (avant aide au logement). 2,81 millions de bénéficiaires d'aide sociale ont été recensés en 2003 (JAB Nr. 11/2004, p. 3).

A partir de janvier 2005, l'aide sociale est quasiment supprimée. Seules les personnes de moins de 65 ans inaptes au travail et qui ne vivent pas dans une « communauté de besoins » (*Bedarfsgemeinschaft*, cf. *infra*) pourront désormais en bénéficier.

ALLEMAGNE

du placement grâce à la nouvelle figure du « manager de dossiers » (*Fallmanager*) ayant à suivre un nombre limité de demandeurs d'emploi ; le nombre de 75 (au lieu de 350 auparavant) est le plus souvent évoqué. Ces « managers » mettent au point des contrats individuels d'insertion en négociation avec leurs « clients » (comme on appelle désormais les chômeurs). Simultanément, les conditions d'accès à l'allocation chômage sont durcies : il faut pouvoir attester d'une période emploi(s) d'un an au cours des deux (et non plus des trois) dernières années.

Hartz IV, naissance de l'allocation chômage II

Au 1^{er} janvier 2005, l'aide aux chômeurs disparaît. Ceux qui y avaient auparavant droit toucheront désormais, tout comme les bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail, un revenu minimum unifié, appelé allocation chômage II (*Arbeitslosengeld II*). Le droit à l'allocation chômage II, à l'instar de l'allocation chômage « normale », est soumis à une condition de recherche active d'emploi. L'Agence fédérale du travail, la BA, est chargée de l'administration de ces prestations. Ce volet de la réforme a provoqué la contestation la plus importante, et soulevé une grande inquiétude y compris dans les rangs des chômeurs potentiels.

La nouvelle protection de base : l'exiger (*fordern*) l'emporte sur l'aider (*fördern*)

Pour les plus de deux millions de bénéficiaires de l'aide aux chômeurs, la nouvelle protection de base signifie une détérioration notable de leur situation an-

térieure, tant en termes matériels que par l'inflexion de la logique du système. A la différence de l'aide aux chômeurs, l'allocation chômage II n'est pas corrélée au salaire antérieur et elle n'admet pas l'idée d'un emploi « non acceptable ». Tout emploi est désormais considéré comme acceptable (*zumutbar*) dès lors que la rémunération n'est pas « contraire aux bonnes mœurs » (*sittenwidrig*).

Les destinataires des programmes d'activation des services de placement de la BA (les bénéficiaires de l'allocation chômage II) touchent une prestation dont le montant est aligné sur l'aide sociale (voir encadré 2). Mais le terme allocation chômage II (*Arbeitslosengeld II*) est trompeur. Il ne s'agit pas d'une variante de l'allocation chômage toujours reliée à un salaire antérieur, mais d'une protection de base sous condition de ressources destinée à des « personnes aptes au travail et sans ressources suffisantes » (*erwerbsfähige Hilfebedürftige*¹).

Les gagnants et les perdants

A partir de janvier 2005, l'allocation chômage II est versée tant aux anciens bénéficiaires de l'aide aux chômeurs (les chômeurs de longue durée) qu'aux bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail. Sont considérées comme aptes au travail les personnes en mesure de travailler au moins trois heures par jour et comme non aptes celles qui, du fait d'une maladie ou d'un handicap, ne sont pas capables de le faire. Le partenaire ou les membres de la famille considérés comme non aptes au travail et sans ressources suffisantes et qui vivent dans le même ménage (« communauté de besoins ») touchent une allo-

1. « *Erwerbsfähige Hilfebedürftige* » littéralement : « personnes aptes au travail et nécessitant de l'aide ».

cation sociale (*Sozialgeld*). Les personnes seules ont droit à 345 I par mois si elles vivent dans les anciens Länder, et à 331 I si elles habitent dans un Land de l'ex-RDA. Un couple (marié ou non) touche deux fois 90 % du montant de base, soit 621 I. Le complément familial correspond à 60 % du montant de base (207 I) pour chaque enfant de moins de 14 ans et à 80 % pour les adolescents de 14 et plus.

Le tableau 1 résume les différences des prestations forfaitaires versées dans les deux parties de l'Allemagne (allocation chômage II, allocation sociale).

Les deux prestations, allocation chômage II et allocation sociale, se trouvent légèrement au-dessus du niveau de l'aide sociale. L'introduction de la nouvelle protection de base aura par conséquent des répercussions plutôt positives sur les ménages dont les revenus se situent à proximité de l'aide sociale ainsi que pour les anciens bénéficiaires de l'aide sociale. Car le montant de base (*Regelsatz*) de l'allocation chômage II est fixé à 345 I par mois (Allemagne de l'Ouest), contre 297 I pour l'aide sociale. Il faut rappeler toutefois que l'allocation chômage II, forfait mensuel, ne prévoit pas de versements exceptionnels dans des situations

particulières de la vie comme c'est le cas de l'aide sociale. La suppression de ces versements ne fait donc que repousser dans le temps la prise en charge des situations de pauvreté. Comparée à l'aide sociale, l'allocation chômage II est plus favorable, mais comparée à l'aide aux chômeurs, l'allocation chômage II est souvent plus défavorable.

Les perdants du nouveau système se trouvent notamment parmi les couches moyennes qualifiées. Bénéficiant avant Hartz IV d'allocations chômage relativement élevées, ils se trouvent entraînés, après une seule année de chômage, dans une véritable spirale de précarisation tant professionnelle que matérielle. Ces ménages subiront des pertes particulièrement lourdes quand c'est le conjoint avec le salaire le plus élevé qui rejoint les rangs des chômeurs de longue durée.

Le tableau 2 compare les prestations de la nouvelle protection de base et de l'ancienne aide aux chômeurs. Trois exemples sont retenus : celui d'une personne vivant seule en Allemagne de l'Ouest avec un revenu mensuel brut de 1 500 I ; celui d'un couple (marié) avec deux enfants vivant également dans un Land de l'Allemagne occidentale et touchant un revenu brut de 3 000 I ; et celui

Tableau 1. Prestations forfaitaires usuelles versées dans le cadre de l'allocation chômage II (*Arbeitslosengeld II*) et de l'allocation sociale (*Sozialgeld*)

	Allocation chômage II	Allocation sociale		
		Autres membres de la communauté de besoins		
	Personne seule ou chef de famille monoparentale	Enfants de moins de 14 ans	Enfants entre 14-18 ans	Conjoints à partir de 18 ans
	100 %	60 %	80 %	90 %
Anciens Länder et Berlin Est	345 H	207 H	276 H	311 H
Nouveaux Länder	331 H	199 H	265 H	298 H

Source : SPD-Parteivorstand, Planungsstab, « Hartz-IV: Die neue Grundsicherung. Fakten und Argumente », *Willy-Brandt-Haus-Materialien*, Berlin 2004, p.5.

ALLEMAGNE

Tableau 2. Prestations comparées de la nouvelle couverture de base et de l'ancienne aide aux chômeurs, en euros

	Allocation chômage II	Aide aux chômeurs
Cas type I : Personne vivant seule, Allemagne de l'Ouest, loyer et chauffage 317 H, salaire mensuel brut antérieur 1 500 H		
1 ^{ère} année	693	659 ¹
2 ^{ème} année	678	659 ¹
3 ^{ème} année	662	659 ¹
Cas type II : Couple (marié), 2 enfants (4 et 12 ans), Allemagne de l'Ouest, loyer et chauffage 538 H, salaire mensuel brut antérieur 3 000 H		
1 ^{ère} année	1 739 ²	1 670,51 ³
2 ^{ème} année	1 657 ²	1 670,51 ³
3 ^{ème} année	1 574 ²	1 670,51 ³
Cas type III : Couple (marié), 2 enfants (4 et 12 ans), Allemagne de l'Est, loyer et chauffage 441 H, salaire mensuel brut antérieur 3 000 H		
1 ^{ère} année	1 660 ²	1 613,51 ³
2 ^{ème} année	1 548 ²	1 613,51 ³
3 ^{ème} année	1 435 ²	1 613,51 ³

1. Y compris allocation logement.

2. Y compris allocations familiales (*Kindergeld*).

3. Y compris allocation logement et allocations familiales.

Source : SPD-Parteivorstand, Planungsstab, « Hartz-IV: Die neue Grundsicherung. Fakten und Argumente », *Willy-Brandt-Haus-Materialien*, Berlin 2004, p. 6.

d'un couple se trouvant dans une situation similaire dans l'ex-RDA.

Les incidences financières lors du passage de l'aide aux chômeurs à la nouvelle protection de base s'avèrent faibles pour les revenus mensuels peu élevés (1 500 I). Pendant la première, la deuxième et la troisième année, la protection de base excède légèrement l'ancienne aide aux chômeurs du fait de l'allocation de transition. Un revenu mensuel deux fois plus élevé (3 000 I) change la donne. Malgré les allocations familiales, la situation financière du ménage se détériore sensiblement par rapport à la situation antérieure. La différence s'élève tout de même à environ 100 I par mois à partir de la troisième année, ce qui n'est pas négligeable pour des ménages aux re-

venus plutôt modestes. Dans les nouveaux Länder et à revenu mensuel égal, la perte induite par Hartz IV correspond même à presque 180 I par mois. Les barèmes différenciés dans l'est et l'ouest de l'Allemagne expliquent ce résultat. Cette inégalité de traitement a provoqué un mouvement de contestation de la réforme Hartz IV particulièrement vif dans les nouveaux Länder.

Une prestation d'assurance dont le montant est déterminé par le niveau du salaire antérieur se transforme ainsi en protection de base forfaitaire financée par l'impôt. Sans lien avec la qualification et la biographie professionnelles des personnes, elle n'offre qu'une simple garantie de subsistance.

Amortissement social de la sortie de l'allocation chômage I

Le droit à l'allocation chômage I s'éteint au bout d'une seule année de chômage. Le niveau du salaire de remplacement passe de 60 % ou 67 % du dernier salaire moyen net à une allocation forfaitaire de 345 I par mois, auxquels vient s'ajouter une allocation de logement (tableau 3).

taire de 345 I par mois, auxquels vient s'ajouter une allocation de logement (tableau 3).

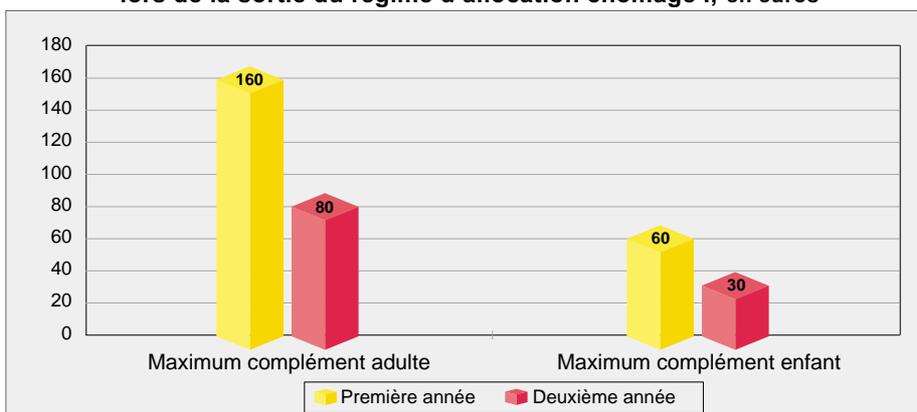
Pour amortir socialement la transition entre allocation chômage I et allocation chômage II, les chômeurs touchent pendant deux ans un complément dit de tran-

Tableau 3. « Vraie » allocation chômage et nouvelle protection de base : les allocations chômage I et II

	Allocation chômage I Arbeitslosengeld I	Allocation chômage II Arbeitslosengeld II
Montant	60 % du dernier salaire moyen net (67 % pour les personnes ayant au moins un enfant à charge)	345 H dans l'Ouest et 331H dans l' Est de l'Allemagne. Les partenaires et enfants sans ressources peuvent toucher une allocation complémentaire
Durée	Salariés de moins de 55 ans : 6 à 12 mois. Salariés de plus de 55 ans : 18 mois au maximum	Personnes sans ressources suffisantes : durée illimitée jusqu'à l'entrée dans un nouvel emploi ou jusqu'à l'âge de 65 ans
Financement	Cotisations	Impôts
Dispositions transitoires	Préservation des acquis : le règlement antérieur s'applique jusqu'au 31 janvier 2006	Versement d'un complément de transition au moment de la sortie de l'allocation chômage I
Allocation sociale Sozialgeld	Financée par l'impôt, montants échelonnées, selon le modèle de l'allocation chômage II	

Source : SPD-Parteivorstand, Planungsstab, « Hartz-IV: Die neue Grundsicherung. Fakten und Argumente », Willy-Brandt-Haus-Materialien, Berlin 2004, p. 4.

Graphique 1. Compléments de transition lors de la sortie du régime d'allocation chômage I, en euros



Source : SPD-Parteivorstand, Planungsstab, « Hartz-IV: Die neue Grundsicherung. Fakten und Argumente », Willy-Brandt-Haus-Materialien, Berlin 2004, p. 5.

ALLEMAGNE

sition versé par le *Job-Center*. Ce complément représente dans la deuxième année (graphique 1). Les pourfendeurs des lois Hartz parlent d'une « allocation de transition vers la pauvreté ».

Les exclus

Nombre de chômeurs de longue durée perdront leur droit à allocation avec l'entrée en vigueur de la loi Hartz IV sans pouvoir prétendre à la nouvelle protection de base. Le DGB estime à 20 % en Allemagne de l'Ouest, et à 36 % en Allemagne de l'Est la part des chômeurs déchus de leurs droits (tableau 4).

On peut en effet supposer que de nombreux bénéficiaires de l'aide aux chômeurs ne seront plus en mesure de faire valoir des droits en raison de modes de calculs plus sévères. La réforme prévoit en outre toute une gamme de pénalités qui permettent de réduire l'allocation chômage pendant une durée maximale de trois mois sans que le manque à gagner ne soit compensé par l'aide sociale.

Les femmes mariées ou cohabitant avec leur partenaire risquent particulièrement de perdre leurs droits à l'allocation chômage II puisque les revenus et le pa-

trimoine de la « communauté de besoins » entrent dans le calcul de cette allocation.

Curiosités administratives

Pour accéder à l'allocation chômage II, les bénéficiaires potentiels ont à remplir des questionnaires d'une grande complexité bureaucratique afin de prouver l'insuffisance de leurs ressources. Ils sont aussi tenus de donner toute information sur les conditions de vie des membres de leurs famille, du conjoint, du (de la) concubin(e) ... avec lesquels ils forment une communauté de besoins. L'étendue des informations demandées est problématique du point de vue de la protection des données concernant la vie privée (Gössner, 2004) ; la dignité humaine est aussi mise à rude épreuve quand il s'agit de répondre à des questions de ce type : « Vos colocataires ont-ils un patrimoine, un compte en banque, un livret d'épargne, des économies en espèces ... une voiture, des titres ou actions, une assurance vie, un plan épargne logement, des objets de valeur, des tableaux ? » Ou encore : « Votre (conjoint, fils etc.) est-il capable, selon vous, d'exercer une activité salariée pendant au moins trois heures par jour ? » Ou

Tableau 4. Effets de la suppression de l'aide aux chômeurs prévue dans la loi « Hartz IV »

	Allemagne de l'Ouest		Allemagne de l'Est		Total milliers
	milliers	en %	milliers	en %	
Bénéficiaires de l'aide aux chômeurs en juin 2003	1 087	100	967	100	2 054
Situation des anciens bénéficiaires après l'introduction de Hartz IV :					
- Ne touchent plus aucune prestation	217	20	348	36	565
- Voient réduite leur prestation	554	51	425	44	979
- Touchent une prestation sensiblement identique	120	11	60	6	180
- Touchent une prestation supérieure	196	18	135	14	331

Source : DGB, calculs sur la base de Bundestagsdrucksache 15/1279, p. 23 et statistiques de la BA-Statistik ; dans DGB – *Informationen zum Arbeits- und Sozialrecht* 3/2004, p.22.

quand est demandé « le nom, l'adresse et le compte en banque du propriétaire du logement ». La curiosité administrative s'étend aux conditions de vie de tierces personnes et à des données souvent sensibles sans que les personnes sur lesquelles portent ces renseignements en soient obligatoirement informées. La démarche administrative de la BA est sous-tendue par une suspicion générale quant aux abus potentiels et à la « mentalité d'aubaine » des demandeurs de prestations. L'obligation d'information étendue portant sur des éléments très personnels porte atteinte à l'autonomie des personnes pour lesquelles la source de travail s'est tarie et qui doivent solliciter des prestations sociales.

Stratégies d'activation dans le secteur à bas salaires

Les stratégies d'activation en vue de l'intégration dans le marché du travail se concentrent sur les tranches de revenus les plus basses. Elles mobilisent toute une panoplie d'instruments, d'incitations matérielles (« le travail doit valoir la peine ») et de pressions financières (« aider et exiger ») :

- subventions temporaires pour la création d'une entreprise uninominale (*Ich-AG*) ou familiale (*Familien-AG*) permettant d'accéder à un statut d'indépendant ; ces aides sont sollicitées notamment par les femmes est-allemandes, et donnent souvent de bons résultats ;

- autorisation de certaines activités permettant de compléter l'allocation chômage II : emplois à 400 I¹, travaux occasionnels avec un « salaire » horaire d'un euro (*1-Euro-Jobs*), avec des modalités de prise en compte flexibles. La situation financière tend à être meilleure dans ce cas que sous le régime de l'aide sociale. Ce n'est qu'à partir d'un montant mensuel brut de 1 500 I que le « salaire d'appoint » sera entièrement pris en compte, diminuant d'autant la protection de base, alors que l'aide sociale ne prenait en compte que la moitié ;

- un complément enfant s'ajoute aux allocations familiales.

Si ces stratégies d'activation se réclament du premier objectif de la réforme du marché du travail (« aider »), le deuxième (« exiger ») consiste à obliger les chômeurs de longue durée et les anciens bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail à accepter tout emploi même s'il est payé en dessous des minima conventionnels, s'ils ne veulent se voir enlever une partie de la prestation. Seules les personnes (femmes) ayant à s'occuper d'enfants en bas âge ou à soigner des parents sont exemptes de ce règlement.

Les mesures pour l'emploi jusqu'ici réservées aux chômeurs – telles les mesures de qualification en vue de l'insertion professionnelle ou des offres de placement – s'adressent désormais aussi aux bénéficiaires de l'aide sociale aptes à travailler. Les bénéficiaires de l'aide sociale

1. Avec les lois Hartz, le système des « petits emplois » (*geringfügige Beschäftigungsverhältnisse*) a été réorganisé à partir du 1^{er} avril 2003. Les nouveaux *Mini-Jobs* sont rémunérés à hauteur de 400 H par mois au maximum, contre 325 H auparavant. La suppression du plafond horaire toutefois constitue le changement le plus important ; avant la réforme, les « petits emplois » étaient limités à une durée hebdomadaire maximale de 15 heures. Les *Mini-Jobs* complétant une activité principale n'exigent pas de cotisations sociales de la part des salariés ; les employeurs versent une cotisation forfaitaire aux assurances retraite et maladie ainsi qu'un impôt forfaitaire.

ALLEMAGNE

en quête de réinsertion professionnelle trouvent ainsi améliorées leurs possibilités d'action. Le groupe des anciens bénéficiaires de l'aide aux chômeurs par contre voit se détériorer sensiblement sa situation tant matérielle que professionnelle.

Car avec la disparition de l'aide aux chômeurs se trouve aussi supprimé tout lien entre le montant de la prestation sociale et le montant du salaire antérieur ainsi que la garantie, certes de moins en moins solide, du statut professionnel. Les chômeurs de longue durée se voient désormais appliquées les conditions moins favorables de la loi fédérale sur l'aide sociale : tout emploi est considéré comme acceptable ; le droit aux prestations est lié à une situation de « besoin » et donc de faibles ressources. Avec la loi Hartz IV, les bénéficiaires de l'aide aux chômeurs ont ainsi une marge de manœuvre réduite.

Les jeunes de moins de 25 ans constituent un groupe privilégié des stratégies d'activation. L'objectif est de les insérer de façon prioritaire et accélérée dans le marché du travail. Quand cela s'avère difficile, ils peuvent également se voir imposer des « opportunités de travail » à durée déterminée gérées par les acteurs municipaux.

Trois types d'emplois d'insertion

Les stratégies d'activation des lois Hartz combinent trois types d'emplois :

1. le contrat de travail normal soumis à cotisations sociales et assorti, le cas échéant, de subventions à l'embauche pour les employeurs ;

2. des contrats de travail à durée déterminée sans cotisation à l'assurance chômage, éventuellement assortis d'aides. Les *Mini-Jobs* font partie de ce type d'activités ;

3. des travaux occasionnels d'utilité publique avec compensation des dépenses (*Mehraufwandsentschädigung*), appelés *1-Euro-Jobs*. Légalement, il ne s'agit pas de contrats de travail. Les bénéficiaires de l'allocation chômage II sont obligés d'accepter ces travaux occasionnels si l'insertion dans le premier marché du travail semble peu réaliste dans un avenir proche.

Si les tentatives de placement n'aboutissent pas, les demandeurs d'emploi peuvent être affectés à des « opportunités de travail » sur le modèle des travaux d'utilité publique de l'aide sociale ; c'est la condition pour voir maintenus leurs droits à prestations. L'obligation de reprise de travail est uniquement suspendue devant des problèmes de santé physique ou mentale ou quand il s'agit d'apporter des soins à des enfants ou à des personnes âgées.

Les critères d'acceptabilité des emplois défendus par les syndicats sont ainsi soumis à un processus d'érosion. Le travail salarié perd en qualité et en valeur.

Le filet social après Hartz IV, ciblé sur des groupes au lieu d'être universel

Avant la loi Hartz IV et les réformes de l'Agenda 2010, il existait en Allemagne une protection de base universelle, l'aide sociale, pour les personnes à faibles ressources. Après l'adoption des lois Hartz, la couverture de ce groupe est assurée par trois protections de base différentes, toutes financées par l'impôt :

1. la protection de base pour les personnes âgées et dans le besoin (*Grundsicherung im Alter und bei Bedürftigkeit, GSiG*) a été introduite avec la réforme des retraites de 2001 ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Elle concerne des personnes avec de faibles ressources, de 65 ans et plus, ainsi que des adultes à

capacité professionnelle durablement réduite et incapables de subvenir à leurs besoins. Jusqu'à présent, elle a été sollicitée par 135 000 personnes ;

2. l'allocation chômage II et l'allocation sociale entrent en vigueur avec la loi Hartz IV le 1^{er} janvier 2005. Les bénéficiaires de cette protection de base sont les communautés de besoin. L'institut de recherche de la BA, l'Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB, estime à 2,8 millions le nombre de ces communautés de besoin et à 5,97 millions celui des bénéficiaires dont 3,44 millions probablement pourront faire valoir des droits à l'allocation chômage II (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2004)¹ ;

3. l'aide sociale jouera un rôle marginal, se limitant, selon les prévisions de l'IAB, à des ménages composés de personnes de moins de 65 ans non aptes au travail. L'IAB chiffre ce groupe à quelque 175 000 personnes.

Ces distinctions sont très difficiles à comprendre et à assimiler par le grand public. On ne peut exclure que le manque de transparence du système des prestations sociales conduise à une sollicitation fortement fragmentée des droits sociaux.

Le modèle : les stratégies d'activation britanniques

Les lois Hartz s'inspirent directement de la politique d'activation britannique. La coalition gouvernementale rouge et verte réalise sur le tard ce que le gouvernement conservateur du Royaume-Uni a lancé dès 1986 avec le projet *Restart* : la fusion dans une seule structure de toutes les prestations pour les personnes en me-

sure de travailler. Le « *New Deal* » du gouvernement travailliste, ancré dans la philosophie de la « troisième voie » a mis l'accent sur l'activation et l'intégration des demandeurs d'emploi dans le marché du travail. Des incitations financières échelonnées lors de la reprise du travail par les bénéficiaires de l'aide sociale par exemple, la mise en place d'infrastructures de garde pour les familles avec des enfants, l'introduction d'un salaire minimum et des allègements fiscaux ont augmenté l'employabilité des personnes et facilité l'intégration dans le travail.

Le programme d'activation britannique a connu un franc succès, selon le rapport de l'IAT (Knuth, Finn, 2004). Le taux de chômage a reculé de moitié entre 1993 et 2001 de 10 % à 5 %, en même temps que la part des chômeurs de longue durée dans la population active a diminué d'un tiers. La *success story* n'en a pas moins pour toile de fond une proportion élevée de bénéficiaires de l'aide sociale en âge de travailler, qui est supérieure au taux allemand. D'autres études (citées par Klammer, Leiber, 2004) montrent que la politique britannique a surtout réussi auprès des groupes relativement peu problématiques, comme les chômeurs de longue durée jeunes ou les handicapés avec une bonne qualification professionnelle. Cela pourrait aussi être le cas en Allemagne. Des conseillers avec des droits élargis, responsables d'un suivi individuel intensif des demandeurs d'emploi (comme les « managers de dossiers » allemands) et les plans d'action individualisés qui démarrent de préférence dans une phase précoce du chômage sont, selon ces études, déterminants pour la réussite de l'insertion.

1. Les estimations de l'IAB se fondent sur une simulation d'application des lois Hartz en 2004.

ALLEMAGNE

Une différence décisive entre la démarche britannique et l'approche allemande réside dans le rythme des réformes. Alors que le gouvernement britannique s'est donné cinq ans pour regrouper l'ensemble des prestations dans les *jobcenters* nouvellement créés, son homologue allemand entend mener à bien dans le laps d'un an, l'institution des *Job-Center* et de commissions de travail regroupant agences pour l'emploi et acteurs municipaux. Pour le passage d'un système à l'autre, au 1^{er} janvier 2005, on se contente même d'une seule « seconde légale » (Knuth, Finn, 2004). Le gouvernement allemand a opté pour une opération menée tambour battant bien que le système fédéral allemand rende la réforme des structures plus complexe que cela n'est le cas en Grande-Bretagne. Il est difficile de comprendre pourquoi le législateur allemand, instruit par les expériences étrangères, n'a pas voulu prendre plus de temps pour cette réforme fondamentale. La vitesse n'est pas une valeur en soi ; elle le devient seulement dans un contexte précis.

Bilan provisoire

Les réformes du marché du travail telles qu'elles sont initiées par les lois Hartz transforment l'Etat providence allemand en profondeur. L'intervention publique ne vise plus à amortir socialement les risques inhérents au marché du travail mais à activer pour le marché du travail le maximum voire toutes les personnes aptes à travailler – et cela à (presque) n'importe quel prix. L'Etat providence est au service des stratégies d'activation et semble devoir se légitimer essentiellement à travers elles. La notion de solidarité, fondement normatif jadis de la pensée et de l'action sociales, semble elle-même désuète et peu à même de résister à la de-

mande pressante d'efficacité des prestations sociales. Même les partisans de l'Etat providence mettent en avant, pour le défendre, les critères d'efficacité plus qu'ils n'insistent sur ses ressorts solidaires (Streeck, 2001). On peut avoir l'impression que les changements provoqués par la globalisation vont plus vite que les notions censées les accompagner.

Avec l'Agenda 2010, le gouvernement soumet la société au stress permanent de la réforme. Et cela non seulement parce qu'une réforme chasse l'autre, mais aussi parce que c'est à marche forcée que les réformes sont imposées à la société, sans le temps nécessaire à l'évaluation, sans prise en compte des expériences étrangères. La classe politique n'a pas encore essayé de faire comprendre à la population qu'avec l'Agenda 2010 un changement de cap est en train de se produire : l'Etat social allemand, d'un régime de prévoyance bismarckien qualifié de corporatiste dans les comparaisons internationales (*cf.* Esping-Anderson, 1990), centré sur les statuts professionnels et sur l'idée de la continuité du contrat salarié assurant l'existence est appelé à se transformer en Etat providence libéral dont les prestations sociales visent l'intégration dans le marché du travail (*workfare*) et la lutte contre la pauvreté. Les prestations sociales ayant cours sur le marché ont désormais la priorité devant la protection sociale. Cela est d'autant plus problématique que les stratégies d'activation des lois Hartz sont centrées sur le secteur à bas salaires et s'accompagnent d'une discrimination massive des chômeurs de longue durée et du travail faiblement rémunéré. Mais le problème principal réside dans le fait que l'Etat providence étend le marché du travail occasionnel et non qualifié aux salariés anciennement qualifiés, ce qui ne répond

pas vraiment aux exigences d'une société moderne du savoir et des connaissances. Les « managers de dossiers » des *Job-Center* ont pour tâche d'individualiser le conseil et les activités de placement. Le pouvoir n'en reste pas moins du côté de ces intermédiaires, la position légale des chômeurs de longue durée ayant été particulièrement affaiblie.

Hartz IV signifie plus qu'une réforme du marché du travail. On pourrait presque dire qu'un choc culturel a saisi le pays. La formation et la qualification professionnelles – terrain sur lequel notamment les femmes ont commencé à combler leur retard et à faire preuve d'un dynamisme particulier – ne constituent plus de garantie ni pour un certain style de vie ni pour un travail « mérité ». Au bout d'une seule année de chômage, des droits sociaux disparaissent ; la notion de travail salarié se dissout dans des activités qui, déconnectées du revenu, du salaire et des standards sociaux, sont amputées de leurs valeurs antérieures.

Il est trop tôt pour des pronostics quelque peu solides concernant l'application concrète des dispositifs légaux, les éventuelles corrections imposées par les pratiques, les réactions à plus long terme des « bénéficiaires » de la réforme comme de l'opinion publique. Le débat et les prises de positions sont bien trop polarisés à l'heure actuelle pour autoriser une appréciation fondée.

*Article traduit
de l'allemand par Adelheid Hege*

Sources :

Esping-Anderson Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity.

Gössner Rolf (2004), « Gläserne Leistungsempfänger: die Bundesagentur für Arbeit verstößt mit ihren Fragebögen zum Arbeitslosengeld II massiv gegen den Sozialdatenschutz ». *Frankfurter Rundschau*, 30.10.2004, p. 9, Dokumentation.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2004), *Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, IAB Kurzbericht*, 11.

Jann Werner, Schmid Günther (2004), « Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt », *Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors*, 25, Berlin.

Klammer Ute, Leiber Simone (2004), « Aktivierung und Eigenverantwortung in europäisch-vergleichender Perspektive », *WSI Mitteilungen*, 9, pp. 514-521.

Knuth Matthias, Finn Dan (2004), « Hartz oder Harrods? Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich », *IAT-Report*, 4.

Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002), *Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Broschüre Nr. A 306.

Streeck Wolfgang (2001), « Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: Ein Kommentar », pp. 135-168, in Karl Ulrich Mayer (ed.), *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt am Main.