

## Les réformes du marché du travail en Allemagne

Odile CHAGNY \*

Au travers de quatre lois votées en l'espace d'un an (décembre 2002 à décembre 2003), l'Allemagne a engagé une réforme de grande ampleur de sa politique du marché du travail, qui implique de profonds changements dans la logique du système de protection sociale. Ces bouleversements, ainsi que ceux apportés à d'autres pans de l'Etat providence par la réforme des retraites et de l'assurance maladie, ont de manière assez radicale fait sortir l'Allemagne de l'état de « blocage des réformes » (*Reformstau*) dont elle est régulièrement accusée depuis plus de dix ans (Harlen, 2002). Ils sont le fruit d'une triple conjonction, entre l'arrivée à maturation d'un débat déjà relativement ancien sur l'activation des politiques du marché du travail, l'abandon de tout espoir rapide de retour au plein emploi, et une tendance à la radicalisation des positions des organisations patronales. Dans leur énoncé, les réformes visent clairement à s'attaquer au chômage de longue durée en réorientant la politique du marché du travail autour des notions d'employabilité et d'activation, le fameux diptyque « aider et exiger » (*Fördern und Fordern*) des réformes Hartz, et en encourageant le développement d'un segment d'emplois faiblement rémunérés, à même de résorber le chômage des peu qualifiés. Cet article propose une analyse critique des différents termes de cette équation, et est organisé comme suit : la première partie présente le contexte général ainsi que la logique d'ensemble des réformes ; la seconde partie s'attache plus particulièrement à l'impact de la réforme du cadre indemnitaire, la troisième aux mesures en faveur des emplois faiblement rémunérés.

\* Chargée de mission au Commissariat général du Plan.

## Présentation générale des réformes

### Le contexte politique et économique des réformes

Le tournant dans la redéfinition de la politique du marché du travail a été pris au début des années 1990, après que la récession de 1992-1993 et le coût de la réunification aient fortement dégradé la situation financière de l'Office fédéral du travail, en charge de l'indemnisation, du placement, et de la formation (Aust *et al.*, 2002). Entre 1993 et 1997, pas moins de trois lois de consolidation successives ont été adoptées par l'ancienne coalition chrétienne-démocrate-libérale, dont la logique était à la fois de durcir les conditions d'accès aux prestations et de réduire les taux de remplacement. C'est cependant dans le cadre des négociations tripartites du pacte pour l'emploi relancées en 1998 par la nouvelle coalition social-démocrate/verts que le glissement vers une politique de *workfare* a été véritablement conceptualisé, avec la publication en juin 2000 du rapport du groupe d'experts chargé d'évaluer la politique allemande d'activation au regard des autres expériences européennes et de la stratégie européenne pour l'emploi (Benchmarking Gruppe, 2000). Le groupe appelait à un véritable changement de paradigme économique. Il affichait clairement une volonté de responsabilisation des salariés et des chômeurs, mais mettait également l'accent sur la sécurité, la prévention, ainsi que la responsabilité sociale des entreprises en matière de formation (Rudischhauser, Zimmermann, 2004). Le rapport s'est cependant heurté à une forte résistance de la part des syndicats, et la mise en application de ses recommandations s'est pour l'essentiel limitée aux mesures d'activation de la loi Job-Aktiv, entrée en vigueur en janvier et avril 2002 (mise en place du profilage des demandeurs d'emploi ; signature d'accords d'insertion entre les chômeurs et l'Office de l'emploi, mais également augmentation de 12 à 24 mois de la durée maximum cumulée des missions d'intérim et durcissement des sanctions dont sont passibles les chômeurs qui ne se rendent pas de leur plein gré à un entretien d'embauche).

Le train actuel des réformes a été véritablement lancé au printemps 2002, dans un contexte préélectoral marqué par une situation fortement dégradée sur le marché du travail. Si l'on s'en tient à la période 1998-2004, l'une des principales caractéristiques de l'économie allemande en comparaison de ses principaux partenaires de l'Union européenne est en effet d'avoir connu une amélioration plus limitée de son marché du travail sur la période de forte croissance de la fin des années 1990, mais surtout d'avoir été particulièrement affectée par le retournement engagé après l'explosion de la bulle internet au début de l'année 2000 (voir tableau 1). Sur la période 2000-2004, l'Allemagne est, de tous les pays de l'UE15, celui qui a connu à la fois la plus faible croissance, mais aussi la plus forte dégradation de la situation du mar-

**Tableau 1. Taux de chômage, taux d'emploi et évolution macroéconomique sur la période 1998-2004**

	1998	2000	2004	1998-2004	1998-2000	2000-2004*
Taux de chômage standardisé				Variation (en points)		
Allemagne	8,8	7,2	9,5	+0,7	-1,6	+2,3
France	11,1	9,1	9,7	-1,4	-2,0	+0,6
UE12	10,0	8,1	8,8	-1,2	-1,9	+0,7
Taux d'emploi (15-64 ans)				Variation (en points)		
Allemagne	63,7	65,3	64,3	+0,6	+1,6	-1
France	60	61,7	63,2	+3,2	+1,7	+1,5
UE12	59,1	61,4	62,7	+3,6	+2,3	+1,3
PIB				Taux de croissance annuel moyen du PIB (en %)		
Allemagne				1,2	2,5	0,5
France				2,2	3,7	1,5
UE12				1,9	3,2	1,2

Sources : Offices statistiques nationaux, Eurostat.

ché du travail. Alors que dans la plupart des pays de la zone euro, le retournement à la hausse du taux de chômage s'est enclenché au début de l'année 2002, celui-ci s'est produit dès la mi 2000 outre Rhin, de sorte que dans le courant 2002, l'essentiel de la – maigre – amélioration constatée depuis le début 1998 était annulée. A l'automne 2002, et pour la première fois, le taux de chômage harmonisé passait avec 8,5 % au dessus de la moyenne de l'ensemble des pays constituant la zone euro, et lui est depuis 2004 supérieur de près d'un point. La dégradation de la situation du marché du travail est également visible dans le maintien du chômage de longue durée à un niveau particulièrement élevé (voir tableau 2).

L'impuissance manifeste du gouvernement Schröder à tenir ses promesses de réduction du nombre de chômeurs, l'échec de fait des négociations tripartites, devant le refus syndical, notamment de la part du syndicat IG Metall, de renouveler ses engagements de modération salariale pris en 2000 (Rehfeldt, 2002 et 2003), et l'éclatement du scandale sur les irrégularités dans l'établissement des statistiques de placement de l'Office fédéral du travail ont marqué un tournant dans le débat politique. Cette conjonction a accrédité l'idée de la nécessité d'une modernisation radicale de la politique de l'emploi. Cette mission a été confiée à une nouvelle commission d'experts mise en place en mars 2002, placée sous la direction de Peter Hartz, directeur du

**Tableau 2. Part du chômage de longue durée en France et en Allemagne (en pourcentage de chaque tranche d'âge)**

	1992	1998	2004	Variation (en points) 1992-2004
France 15-64	34,7	41,7	41	+6,3
15-24	20,5	22,8	27,1	+6,6
25-49	36,2	43,5	41,4	+5,2
50-64	56,2	62,5	58,7	+2,5
Allemagne 15-64	33,5	52,6	51,8	+18,3
15-24	21,6	29,9	26,7	+5,1
25-49	29,6	50	51,1	+21,5
50-64	47,5	65,1	65,4	+17,9

Source : Eurostat.

personnel de Volkswagen et proche du chancelier Schröder. Le rapport final de la commission a été rendu public à la mi août 2002. Il se composait de treize modules, dont le contenu recoupe pour l'essentiel celui des lois adoptées ultérieurement, à l'exception notable de la réforme des petits boulots, que la commission cantonnait à quelques assouplissements dans le secteur des emplois domestiques. Si les controverses les plus vives se sont développées durant les travaux de la commission d'une part sur le niveau et la durée de l'indemnisation du chômage et d'autre part sur la fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale, il n'en demeure pas moins que les propositions de réformes du rapport final ont été formulées « avec consentement syndical » (Rehfeldt, 2002), essentiellement en raison d'une crainte de réformes encore plus radicales en cas de victoire de la coalition chrétienne-démocrate-libérale. C'est en revanche en rupture avec l'approche consensuelle qui avait prévalu jusque là, et après un nouvel échec, cette fois définitif, des négociations tripartites, qu'ont été annoncées en mars 2003 les nouvelles étapes des réformes intégrées dans l'agenda 2010, à savoir la réforme de la loi sur le licenciement et la réduction de la durée d'indemnisation du régime de l'assurance chômage.

### Présentation générale des lois et logique d'ensemble

L'ensemble du paquet législatif comprend les quatre lois sur la prestation de services modernes sur le marché du travail (dites lois Hartz) ainsi que la loi sur les réformes du marché du travail (voir le tableau 3 pour une présentation synthétique). Il implique des changements profonds aussi bien dans l'organisation, les instruments, que les objectifs poursuivis par la politique du marché du travail, pouvant être regroupés en trois catégories : ré-

formes du service de l'emploi visant à améliorer le placement des chômeurs, réformes du système d'indemnisation du chômage visant à durcir les conditions de bénéfice des prestations et leur montant, création de nouveaux instruments de politique active. Les modifications apportées au droit du travail sont plus limitées, et portent essentiellement sur la protection contre le licenciement et l'intérim

La loi Hartz I met en place sur l'ensemble du territoire allemand des agences de placement de personnel (PSA, Personal Service Agenturen) auprès des agences pour l'emploi. Les PSA sont des agences d'intérim privées, créées par des contrats passés sur appel d'offre avec des entreprises de travail temporaire, qui s'engagent auprès des agences pour l'emploi à placer les chômeurs dans des missions d'intérim, l'objectif étant de déboucher à terme sur des embauches durables. Ces agences ne peuvent être instituées par les agences locales elles-mêmes que dans le cas où un contrat avec une entreprise d'intérim ne peut être conclu. Le choix du type de chômeurs embauchés par la PSA est du ressort de l'agence locale pour l'emploi et de la PSA. Les conditions de travail à l'intérieur des PSA sont déterminées par la nouvelle réglementation sur l'emploi intérimaire. La réforme de la loi sur le placement (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*) supprime l'essentiel des restrictions relatives au travail intérimaire (suppression de la durée maximale de 24 mois, de l'interdiction de synchronisation<sup>1</sup>, de la nécessité de justifier de raisons objectives en cas de renouvellement des missions d'intérim, du délai de carence de trois mois entre deux missions ; autorisation sous certaines conditions de l'intérim dans le BTP). Elle permet à un employeur d'appliquer pour une durée de six semaines des conditions de travail différentes de celles prévues pour les salariés réguliers de l'entreprise dans le cadre d'une convention collective<sup>2</sup>, sauf si le salarié est couvert par une convention collective propre à la branche intérim qui prévoit des dispositions différentes. Le développement de l'emploi intérimaire, qui représente à peine 1,1 % de l'emploi salarié<sup>3</sup>, était l'un des objectifs privilégiés par la commission Hartz pour la réinsertion des chômeurs de longue durée. Le projet initial de réforme prévoyait notamment une déréglementation quasi-totale de ce type d'emplois, en autorisant notamment de déroger à la règle « à travail égal, salaire égal » (Martinez, 2003), mais cette idée de contournement des conventions collec-

1. La synchronisation se réfère à la correspondance entre la durée du contrat de travail avec l'entreprise d'intérim et du travail dans l'entreprise d'accueil.

2. La rémunération nette du travailleur intérimaire, pendant cette période, doit être au moins égale aux prestations d'assurance-chômage. Au-delà, le travailleur intérimaire a droit à tous les avantages prévus dans les conventions collectives.

3. Selon les statistiques relatives à l'intérim publiées par l'Agence pour le travail relatives au premier trimestre 2004.

Tableau 3. Présentation synthétique des lois Hartz

Loi	Principales dispositions	Entrée en vigueur
Loi Hartz I (23/12/2002)	<i>Réforme du service de l'emploi</i> Création des PSA (Personal-Service-Agentur), agences de placement de personnel, agences privées auprès des agences pour l'emploi, s'engageant à placer les chômeurs dans des missions d'intérim <i>Intérim</i> Suppression des restrictions au recours à l'intérim (synchronisation, suppression de toute limite temporelle (auparavant, 2 ans)) <i>Réforme de l'indemnisation du chômage</i> Raccourcissement des délais de présentation à l'agence pour l'emploi, durcissement des critères d'emploi acceptable pour les chômeurs sans attache familiale, renversement de la charge de la preuve. <i>Réforme du service de l'emploi</i> Introduction de bons de formation : Création d'un nouvel instrument à destination des chômeurs.	1 <sup>er</sup> janvier 2003
Loi Hartz II (23/12/2002)	<i>Réforme des emplois aidés : Mini et midi jobs</i> Réforme des « petits boulots », objectif : supprimer les trappes à pauvre, développer le segment des bas salaires. <i>Réforme des emplois aidés : Ich AG</i> Dispositif de soutien à la création d'entreprises unipersonnelles. (Public ciblé : bénéficiaires des allocations de l'assurance ou assistance chômage, ou encore des programmes ABM et SAM (emplois aidés)) <i>Réforme du service de l'emploi</i> Mise en place des Job Center. Transformation des agences pour l'emploi des Länder en guichet unique.	1 <sup>er</sup> avril 2003
Loi Hartz III (23/12/2003)	<i>Réforme du service de l'emploi</i> Mise en place de nouveaux instruments de pilotage au niveau fédéral, accroissement de l'autonomie au niveau local, augmentation du taux d'encadrement des chômeurs. <i>Réforme de l'indemnisation du chômage</i> Réduction à deux ans de la période de référence pour le bénéfice des indemnités chômage. <i>Réforme des emplois aidés</i> Fusion des dispositifs ABM et SAM. Réduction de la durée maximale des contrats aidés.	1 <sup>er</sup> janvier 2004
Lois sur les réformes du marché du travail (24/12/2003)	<i>Assouplissement de la loi sur le licenciement</i> Relèvement de 5 à 10 salariés du seuil de protection contre le licenciement abusif. Modification des critères de choix social des salariés en cas de licenciement pour des motifs tenant à l'établissement (motifs économiques). <i>Réforme de l'indemnisation du chômage</i> Réduction à 18 mois de la durée maximum de bénéfice de l'assurance chômage (32 mois auparavant).	1 <sup>er</sup> janvier 2004 1 <sup>er</sup> Février 2006
Loi Hartz IV (24/12/2003)	<i>Réforme de l'indemnisation du chômage</i> Fusion de l'aide sociale et de l'assistance chômage. Transformation des allocations d'assistance et d'aide sociale pour les personnes aptes à travailler en un revenu minimum d'insertion, soumis au critère de nécessité et impliquant de la part du bénéficiaire une recherche active d'emploi.	1 <sup>er</sup> janvier 2005

tives a été fortement combattue, et finalement abandonnée. La loi Hartz I durcit également les conditions d'indemnisation du régime de l'assurance chômage. Les délais de présentation à l'agence pour l'emploi sont réduits, les chômeurs ne justifiant pas de raisons sérieuses sont tenus d'accepter un emploi sur l'ensemble du territoire, et la charge de la preuve est renversée, le chômeur ayant désormais à prouver le caractère inacceptable de l'offre d'emploi pour ne pas subir de sanctions (voir *infra*). Enfin, la loi réforme le dispositif public d'aide à la formation continue et professionnelle. Chaque demandeur d'emploi est désormais en droit de bénéficier d'un bon de formation, dès lors que l'on peut prédire avec une probabilité de 70 % qu'il ne sera plus chômeur au terme de cette formation. L'idée est d'augmenter la concurrence et l'efficacité du marché de la formation, mais peut contribuer à concentrer le marché de la formation professionnelle sur les « bons risques » (Eichhorst, Walwei, 2005).

La loi Hartz II crée de nouveaux dispositifs d'emplois aidés du secteur marchand. Elle revient sur la législation adoptée en 1999 sur les petits boulots, qui avait eu pour principal objectif de limiter l'augmentation quantitative de ce type d'emplois, notamment en raison de leur forte précarité, mais aussi de permettre aux femmes de bénéficier d'une meilleure couverture retraite, ce type d'emplois n'ouvrant aucun droit au régime d'assurance invalidité-vieillesse. La loi assouplit le dispositif des mini jobs (rémunérés moins de 400 € mensuels), et crée une zone de modulation (midi jobs) pour les rémunérations comprises entre 400 et 800 €. Le principe est d'inciter les chômeurs et les inactifs à la reprise d'une activité salariée, via des allègements de cotisations sociales salariés. L'exonération de cotisations sociales salariés est totale pour les mini jobs, elle est partielle pour les midi jobs, avec une augmentation progressive des taux, visant à limiter les effets de seuils (voir *infra*). La loi met également en place un nouveau dispositif d'aide aux créations de micro entreprises individuelles (*Ich AG*). Le dispositif est ciblé sur les bénéficiaires des allocations de l'assurance ou assistance chômage, ou encore des programmes d'emplois aidés non marchands. Les aides sont soumises à condition de ressources (revenu annuel inférieur à 25 000 €), versées au maximum trois ans, et dégressives dans le temps (600 € par mois la première année, 360 € la seconde, 240 € la troisième). Enfin, la loi Hartz II réforme l'organisation des agences pour l'emploi, qui sont converties en Job Centers, l'idée étant de mettre en place au niveau local des guichets uniques, destinés à gérer la future prestation d'assistance sous condition de ressources.

La loi Hartz III réforme l'organisation du service de placement. L'office fédéral du travail est rebaptisé Agence fédérale pour l'emploi. La réforme met en place une gestion par objectifs et accorde plus de responsabilités aux agences locales, qui se transforment en centres d'accueil de la clientèle. Le

taux d'encadrement doit être augmenté. L'objectif est de passer dès 2005 de 1 « manager de dossier » pour 700 chômeurs à 1 pour 150, 1 pour 75 pour les 15-25 ans. Les conditions d'indemnisation du régime de l'assurance chômage sont de nouveau durcies, avec la réduction de trois à deux ans de la période prise en compte pour le calcul du respect des conditions d'affiliation ouvrant droit au bénéfice des allocations (voir *infra*). Enfin, la loi Hartz III réduit l'attractivité des mesures de création d'emploi (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, ABM*), principal dispositif de l'emploi aidé<sup>1</sup>, essentiellement utilisé dans le secteur non marchand. L'optique d'amélioration des chances d'insertion des chômeurs associée à ces dispositifs est abandonnée. Les bénéficiaires de ces programmes ne sont désormais plus indemnisés au titre de l'assurance chômage. Les organismes employeurs ne sont plus tenus de proposer à leurs bénéficiaires des mesures de qualification. La durée maximale de bénéfice des aides est réduite de trois à deux ans, sauf pour les personnes âgées de 55 ans et plus, pour lesquelles elle est maintenue à trois ans. Enfin, l'aide est désormais forfaitaire (jusqu'à 300 € par mois), et ne fait désormais plus référence aux conventions collectives.

La loi sur les réformes du marché du travail assouplit la loi contre le licenciement (*Kündigungsschutzgesetz*), en relevant de 5 à 10 salariés<sup>2</sup> (équivalent temps plein) le seuil à partir duquel s'applique la protection contre le licenciement, qui détermine les conditions d'un licenciement régulier ou abusif. La loi sur la protection contre le licenciement abusif a été régulièrement amendée au cours des années 1990. Le gouvernement du chancelier Kohl avait en 1996 déjà relevé ce seuil de 5 à 10, avant que le premier gouvernement issu de la coalition social-démocrate/verts ne revienne au seuil antérieur de 5 salariés en 1999. La loi modifie également la définition des critères de sélection sociale qui guident la procédure de licenciement. Alors que l'ancienne réglementation mentionnait pour l'employeur l'obligation de tenir compte du « point de vue social », et que la jurisprudence avait débouché sur une interprétation assez souple des critères sociaux<sup>3</sup>, ceux-ci sont désormais définis de manière stricte, et sur la base de quatre critères (ancienneté dans

1. Cinquante deux pour cent des bénéficiaires des dispositifs d'emplois aidés en moyenne en 2002. Les ABM sont comparables aux CEC français. Les activités doivent concerner des travaux d'intérêt collectif, s'adressent à des demandeurs d'emploi inscrits au service de l'emploi. Les mesures d'adaptation structurelle (SAM) sont mises en œuvre pour créer les conditions d'émergence de nouveaux postes de travail, orientés principalement sur la fourniture de services bénéficiant à la collectivité, mais peuvent concerner aussi bien le secteur marchand que le secteur non marchand. Ces emplois bénéficient d'une subvention à l'embauche : la baisse du coût du travail s'étale entre 30 et 75 % et peut même aller jusqu'à 90 %, voire 100 % dans certains cas particuliers.

2. Le seuil est maintenu à 5 employés pour les salariés déjà employés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

3. Dont notamment le revenu du conjoint, les chances d'intégration sur le marché du travail, l'état de santé.

l'entreprise, âge, situation familiale et handicap). La loi sur les réformes du marché du travail durcit également les conditions d'indemnisation du régime de l'assurance chômage, en réduisant de 32 à 18 mois la durée maximum de bénéfice des allocations (voir *infra*).

Enfin, la loi Hartz IV fusionne pour les personnes d'âge actif aptes à travailler les prestations d'aide sociale et d'assistance chômage en un nouveau revenu minimum d'insertion forfaitaire (l'allocation de chômage II), soumis au critère de nécessité, dont le montant est dans la majorité des cas inférieur au taux de l'ancienne allocation d'assistance chômage, et qui implique de la part du bénéficiaire une recherche active d'emploi. Les conditions d'acceptabilité d'un emploi sont particulièrement durcies par rapport à l'ancienne allocation d'assistance chômage. Toutes les offres d'emploi, y compris celles rémunérées en deçà des conventions collectives, sont en effet considérées comme convenables, la seule limite inférieure au salaire étant celle d'un salaire contraire « aux bonnes mœurs » (voir *infra*). De nouveaux dispositifs d'insertion dans le secteur non marchand sont mis en place : les travaux d'utilité publique rémunérés à 1 euro de l'heure. Ces activités, d'une durée limitée à 6-9 mois, ne sont pas considérées au sens juridique du droit du travail comme des emplois, mais entrent dans la catégorie des emplois acceptables pour les bénéficiaires de l'allocation de chômage II. Afin d'accroître l'attractivité de la reprise d'une activité salariée, les possibilités de cumul avec une activité professionnelle sont élargies. Enfin, les moins de 25 ans bénéficient d'un accompagnement spécifique : ils doivent obligatoirement se voir proposer un emploi ou une formation dès leur entrée dans le régime de l'allocation de chômage II.

Dans leur logique générale, les réformes visent clairement à s'attaquer au chômage de longue durée en exerçant une pression à la baisse sur le salaire de réservation des chômeurs. Vont dans ce sens le durcissement des conditions d'indemnisation du régime de l'assurance chômage, la baisse du taux de remplacement garanti aux chômeurs de longue durée qui basculent après 12 mois de chômage seulement (18 au maximum) dans le régime de la nouvelle allocation sous conditions de ressources, les critères très lâches retenus pour la définition des emplois convenables dans le cadre de la nouvelle allocation. Afin d'encourager le développement d'un segment d'emplois à bas salaires, les instruments de la politique de l'emploi sont réorientés en faveur des dispositifs d'emplois aidés marchands, tout particulièrement des emplois occasionnels, principalement concentrés dans les services, et très précaires. Les réformes visent avant tout à accroître l'incitation au travail, et aucune politique n'est mise en place à destination des employeurs, sur le modèle par exemple des politiques générales d'allègement de charges patronales visant à abaisser le coût relatif du travail non qualifié. Enfin, les réformes s'accom-

plissent d'une flexibilisation de la législation sur la protection de l'emploi, notamment de l'intérim, mais aucun assouplissement de la législation sur les contrats de travail « normaux » – à l'exception du relèvement du seuil de licenciement, dont les effets attendus sont très réduits<sup>1</sup> – n'est véritablement engagé. Responsabilité est laissée ici aux partenaires sociaux d'intervenir sur la détermination des salaires, dans le cadre des conventions collectives.

## Les réformes de l'indemnisation du chômage et de l'aide sociale

### **Bénéficiaires, couverture, montant des indemnités et générosité relative du système avant réforme**

Avant l'entrée en vigueur des réformes du marché du travail, la protection contre le risque chômage reposait en Allemagne sur trois piliers, qui ont été soit réformés (assurance chômage), soit remplacés par un nouveau dispositif (assistance chômage et aide sociale) (voir l'annexe pour une présentation sous forme de tableau synthétique).

Le système contributif de l'assurance chômage (*Arbeitslosengeld*) accorde aux chômeurs respectant certaines conditions de durée d'assurance et de recherche active d'emploi une prestation égale à 60 % du salaire antérieur net de cotisations sociales et d'impôt, majorée à 67 % pour les personnes ayant au moins un enfant à charge. Le plafonnement du salaire de référence pris en compte et la situation familiale déterminent un montant maximum de prestation, qui était de 2 150 € par mois en 2004. La durée d'indemnisation est fonction de la durée d'assurance antérieure et de l'âge. Quatorze filières d'indemnisation étaient possibles avant réforme, allant de 6 à 12 mois sans critère d'âge, et jusqu'à 32 mois pour les chômeurs âgés de 57 ans et plus. Les critères d'acceptabilité d'une offre d'emploi portent sur le niveau du salaire et la durée du trajet entre domicile et lieu de travail. Ils ont été durcis en 1998, avec notamment la suppression de toute référence à la qualification du poste de travail. Le cumul avec un revenu d'activité est possible, mais une limite de 15 heures hebdomadaires est fixée à l'emploi occasionnel et les revenus du travail sont totalement imputés sur les prestations d'assurance au delà d'un certain forfait.

1. Sur la base des études d'impact de la modification du seuil en 1996 (qui avait concerné 5 % des effectifs salariés), aucune influence significative de la modification du seuil sur le comportement d'embauche ou de licenciement des entreprises n'a pu être mise en évidence (Bauer *et al.* 2004a ; Bauer *et al.*, 2004b).

Le système d'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*), financé sur ressources fiscales, visait à permettre aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits au régime contributif de bénéficier d'une garantie limitée de leur niveau de vie. Les allocations étaient soumises à condition de ressources (familiales) et de patrimoine. Elles étaient versées sans limitation de durée, mais dégressives dans le temps (abattement de 3 % par an). Des pays de l'OCDE disposant d'un régime d'assistance chômage, l'Allemagne était avec l'Autriche le seul où le taux de versement des prestations d'assistance était proportionnel au salaire antérieur net, et non pas forfaitaire (53 % du salaire antérieur net pour un célibataire, 57 % pour les personnes ayant au moins un enfant à charge, dans la limite du salaire de référence plafond). Les mêmes critères d'acceptabilité d'une offre d'emploi que dans le cas de l'assurance chômage s'appliquaient.

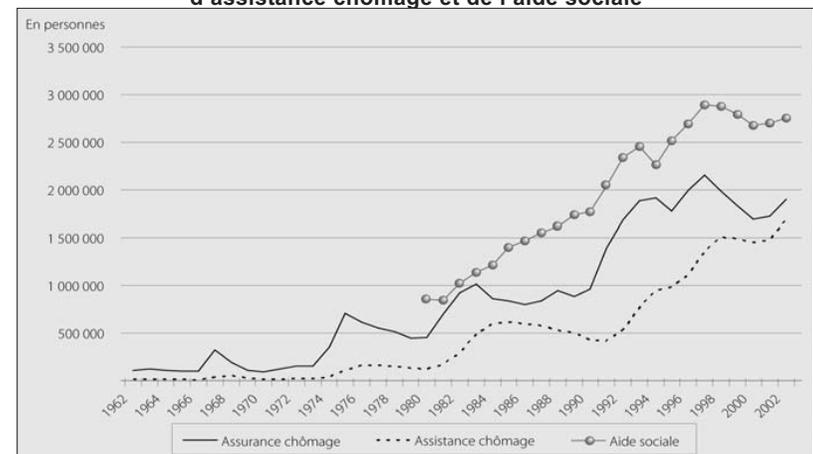
Enfin, la prévention contre la pauvreté des personnes dans le besoin était garantie par l'aide sociale (*Sozialhilfe*), financée sur ressources fiscales et versée par les municipalités. L'aide était de dernier recours (il fallait d'abord avoir épuisé les droits à d'autres allocations et vis-à-vis des débiteurs alimentaires), soumise à conditions de ressources (familiales) et de patrimoine. Elle venait le cas échéant compléter les allocations d'assistance chômage, lorsque ces dernières, notamment en raison des abattements annuels, ne permettaient pas d'assurer un niveau de vie égal à celui de l'aide sociale. La prestation se composait d'une aide à la subsistance (*Hilfe zum Lebensunterhalt*), complétée le cas échéant de prestations liées à des besoins spécifiques, comme par exemple en cas de maladie. L'aide à la subsistance comprenait une allocation forfaitaire de base, elle-même majorée des frais de logement et de chauffage, sur la base d'une évaluation des dépenses adaptées. Les taux de versement de l'allocation de base dépendaient de la situation familiale. Ils étaient déterminés par les Länder à partir des dépenses de consommation réelles et statistiquement avérées des ménages des catégories inférieures de revenus (deux premiers déciles), et se montaient en 2003 pour un célibataire à 295 € par mois en moyenne dans les anciens Länder, à 285 € par mois dans les nouveaux Länder. Le cumul avec un revenu d'activité était possible, mais les revenus supplémentaires étaient imputés à hauteur de 85 % sur le montant de la prestation au delà d'un forfait d'exonération relativement bas, puis imputés en globalité au delà du plafond d'exonération. L'aide sociale disparaissait en règle générale pour un salaire brut de 1 000 € par mois. Les bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail étaient tenus d'accepter tout type d'emploi, y compris rémunéré en dessous des salaires conventionnels, sous peine de sanctions.

La forte augmentation du chômage de longue durée dans le courant des années 1990 a largement contribué à gonfler le nombre de bénéficiaires des

régimes d'assistance chômage et de l'aide sociale. En 2003, sur un effectif total moyen de 4,052 millions de chômeurs indemnisés, la moitié relevaient du régime d'assistance chômage. Une telle proportion de chômeurs relevant du système d'assistance est sans précédent en Allemagne (voir graphique 1). Pour cette même année 2003, près de 47 % des 2,811 millions de bénéficiaires de l'aide sociale déclaraient également être au chômage. A peine un peu plus d'un tiers de ces chômeurs étaient indemnisés, l'aide sociale venant dans ce cas compléter les allocations d'assurance ou d'assistance chômage (Statistisches Bundesamt, 2004).

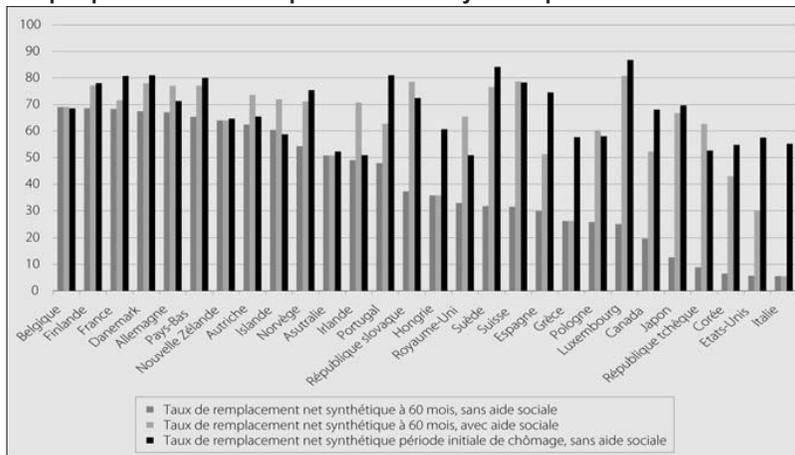
Sur la base des critères habituellement retenus <sup>1</sup>, le régime indemnitaire allemand pouvait être considéré comme offrant un socle de garanties sociales assez élevé. Le taux de couverture est assez élevé, avec près de 80 % de chômeurs indemnisés au titre des régimes d'assurance ou d'assistance en 2002. La durée d'indemnisation maximum du régime contributif est assez longue. Plafonnée à 12 mois avant 1985, puis à 18 mois, elle a été relevée en 1987 à 32 mois maximum pour les chômeurs âgés de 57 ans et plus dans le cadre des politiques d'incitation aux retraits précoces d'activité mises en place au milieu des années 1980, basées sur le jeu combiné des dispositifs de durée d'indemnisation longue, de dispense de recherche d'emploi pour les

**Graphique 1. Bénéficiaires des allocations d'assurance chômage, d'assistance chômage et de l'aide sociale**



Source : Bundesagentur für Arbeit.

1. Voir par exemple Lefresne, Tuchszirer (2004).

**Graphique 2. Taux de remplacement net synthétique de l'OCDE en 2002 \***

Source : OCDE, 2004 (sur la base du régime fiscal et de prestation en vigueur en 2001/2002).  
\* En pourcentage des gains antérieurs nets. Les séries reportées sont les moyennes non pondérées pour deux niveaux de revenus (67 % et 100 % du salaire ouvrier moyen) et quatre types de famille (célibataire et couple marié à un apporteur de revenu sans enfants ; parent isolé et couple marié à un apporteur de revenu avec deux enfants (4 et 6 ans)). Les taux de remplacement sont nets d'impôt et de cotisations sociales. Ils incluent les allocations logement.

chômeurs âgés de 58 ans et plus, et de liquidation anticipée à 60 ans (contre 65 pour l'âge légal) des pensions de vieillesse pour cause de chômage. Pour tous les chômeurs pour lesquels aucun critère d'âge ne s'applique (avant 45 ans), la durée d'indemnisation du régime contributif est en revanche limitée à 12 mois, ce qui situe l'Allemagne plutôt dans la fourchette basse des pays européens<sup>1</sup>. Sur la base des taux de remplacement nets synthétiques calculés par l'OCDE, qui sont reportés dans le graphique 2, le système allemand ressort comme offrant des taux de remplacement qui se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE pour le chômage de courte durée, mais qui sont en revanche assez élevés pour le chômage de longue durée, avec une incidence assez limitée de l'aide sociale. Ces éléments font ressortir la cohérence du système indemnitaire d'avant réforme, fondé sur la prééminence du principe bismarckien d'assurance du revenu salarial et le maintien d'une « certaine garantie (...) des acquis professionnels » (Veil, 2005) dans le régime d'assistance chômage, via le maintien de la référence au salaire antérieur.

1. Pour mémoire, la durée d'indemnisation du régime contributif de la principale filière d'indemnisation est de 23 mois en France.

Toujours sur la base des indicateurs de l'OCDE (OCDE, 2004), l'Allemagne se distingue par un niveau de ressources garanties par les prestations de dernier recours parmi les plus élevés en comparaison internationale, mais ce essentiellement du fait des allocations logement. Avant prise en compte des aides au logement, le niveau de l'aide sociale est en effet l'un des plus faible de l'OCDE. La prise en compte des aides au logement permet aux bénéficiaires de l'aide sociale d'avoir un revenu supérieur au seuil de pauvreté quelle que soit la situation familiale retenue<sup>1</sup> lorsque le seuil retenu est de 50 % du revenu médian, et dans la moitié des cas lorsque le seuil retenu est de 60 % du revenu médian. Ces résultats reflètent surtout le fait que le montant des aides au logement accordées aux bénéficiaires de l'aide sociale est calculé en Allemagne sur la base de la prise en charge du coût réel de logement. Ils sont donc très sensibles au montant des loyers, estimés dans le cas des cas types de l'OCDE sur la base d'hypothèses assez peu réalistes<sup>2</sup>.

Enfin, autant pour le régime d'indemnisation du chômage que pour l'aide sociale, le cumul emploi-prestation est peu rémunérateur. Les règles de cumul sont assez strictes (60 heures par mois pour l'assurance et l'assistance chômage), les montants d'exonération sont assez bas, tout particulièrement pour l'aide sociale, et les taux d'imputation pour les revenus supérieurs aux montants de base exonérés sont très élevés (100 % pour l'assurance chômage, 85 % à 100 % pour l'aide sociale).

### Les réformes du système d'indemnisation et de l'aide sociale

La logique du système d'indemnisation du chômage et de protection contre la pauvreté est modifiée en profondeur par les réformes du marché du travail (voir l'annexe pour un tableau synthétique).

Le régime de l'assurance chômage rompt avec sa fonction de gestion sociale des retraits anticipés d'activité pour les travailleurs âgés<sup>3</sup>. Le nombre de filières d'indemnisation est réduit de 14 à 5, la durée maximum d'indemnisation ramenée à 18 mois pour les chômeurs âgés de 55 ans et plus à compter de février 2006. Les règles indemnitaires du régime contributif font l'objet de nouveaux durcissements, que ce soit via le raccourcissement de trois à deux ans de la période de référence pour la prise en compte de la durée d'as-

1. L'OCDE distingue quatre situations familiales : célibataire, parent isolé avec deux enfants, couple marié sans enfants, couple marié avec deux enfants.  
2. Le loyer est supposé être égal à 20 % du salaire ouvrier moyen. Pour une analyse comparée de l'impact des aides au logement, voir par exemple Math (2003).  
3. Elle est en cela au moins cohérente avec les réformes des dispositifs de liquidation anticipée des pensions de vieillesse du régime légal d'invalidité vieillesse engagées depuis 1992, qui ont relevé à 65 ans le taux de liquidation à taux plein des pensions pour cause de chômage à compter de la fin 2001, et prévoient la suppression totale du dispositif de pensions pour chômeurs après 2011.

surance antérieure, l'obligation de présentation immédiate à l'agence pour l'emploi, ou la suppression du critère de temps de trajet pour les célibataires à compter du quatrième mois de chômage.

Avec la loi Hartz IV, le caractère « hybride » (Veil, 2005) du régime d'assistance chômage, et notamment sa fonction de garantie des acquis professionnels est abandonné au profit d'une logique de prestation forfaitaire sous conditions de ressources, conditionnée à une recherche active d'emploi. A compter de janvier 2005, les prestations d'aide sociale et d'assistance chômage sont fusionnées en une seule prestation, l'allocation de chômage II (*Arbeitslosengeld II*). Cette prestation est versée à toutes les personnes d'âge actif (15 à 64 ans), qui sont aptes à travailler (au moins trois heures par jour), et ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins.

De manière similaire à l'ancienne aide sociale, la prestation se compose d'une allocation de base (345 € par mois pour un célibataire dans les anciens Länder, 331 € par mois dans les nouveaux Länder), et est majorée des frais de logement et de chauffage, sur la base d'une évaluation des dépenses adaptées. Les taux sont plus élevés que ceux de l'allocation de base de l'aide sociale, mais ne peuvent lui être comparés, car certaines prestations versées auparavant séparément (comme par exemple pour l'habillement) sont désormais intégrées dans l'allocation forfaitaire. Comme dans le cas de l'aide sociale, le taux de base a été fixé sur la base d'une estimation des dépenses de consommation réelles et statistiquement avérées des ménages des catégories inférieures de revenus, à partir de l'enquête budget des ménages de 1998. Cette référence a été critiquée sur le principe qu'elle « entérine » la pauvreté plutôt qu'elle ne détermine un montant « objectif » de revenu minimum de subsistance. Sur la base d'une actualisation des dépenses des ménages, et après prise en compte de l'impact des réformes de l'assurance maladie, la Fédération allemande de solidarité paritaire estime par exemple qu'il serait nécessaire de revaloriser de 19 % le montant de la nouvelle allocation (soit un montant de 412 €) (Fédération allemande de solidarité paritaire, 2004).

L'allocation est modulée selon la situation familiale, et soumise à condition de ressources et de patrimoine (du ménage). Pour éviter par ailleurs une perte de revenu trop importante lors du passage du système contributif au régime de l'allocation de chômage II, les anciens allocataires de l'indemnité d'assurance chômage bénéficient d'un régime transitoire de deux ans. Ce système leur garantit une majoration de leur prestation d'un montant égal aux deux tiers de la différence entre leur ancienne indemnité d'assurance chômage majorée des allocations logement et l'allocation de chômage II. La prestation transitoire est plafonnée à 160 € par mois pour un célibataire, divisée par deux au cours de la deuxième année, et supprimée au delà.

Les critères d'emploi acceptable sont particulièrement durcis par rapport à l'ancien régime de l'assistance chômage. Les bénéficiaires de la nouvelle prestation sont en effet tenus, sous peine de sanctions pouvant aller à terme jusqu'à la suppression de l'allocation, d'accepter tous types d'emploi, y compris ceux qui sont rémunérés en dessous des minima conventionnels, les mini-jobs, les emplois aidés, les travaux d'utilité publique rémunérés à 1 euro de l'heure. Sur le même principe que l'allocation de solidarité spécifique française, l'allocation de chômage II est accordée pour une période de six mois, renouvelable. Les bénéficiaires sont tenus de signer un contrat d'insertion avec l'agence pour l'emploi (tel que mis en place par la loi Job-Aktiv de 2002).

Afin d'accroître l'incitation à la reprise d'une activité, le système d'imputation des revenus du travail a été modifié par rapport à l'ancien régime de l'aide sociale. Afin de supprimer la hausse brutale du taux d'imposition marginal au delà du montant de base exonéré, tout euro gagné est désormais pris en compte. Le taux d'imputation des revenus du travail est modulé. Il est de 85 % pour les rémunérations brutes inférieures à 400 € par mois, de 70 % pour la part de rémunération comprise entre 400 et 900 € par mois. Il remonte à 85 % pour les revenus compris entre 900 et 1 500 €. Au delà de 1 500 €, l'imputation des revenus est totale. Le système vise donc à favoriser la reprise d'une activité occasionnelle dans la zone de modulation des *midi jobs* (voir *infra*). L'exonération est accordée à chaque membre du ménage séparément, avec l'idée d'inciter les ménages mono actifs à devenir multi actifs. Enfin, les travaux d'utilité collective rémunérés à 1 euro sont exonérés de l'imputation des revenus. Les taux d'imputation des revenus restent cependant globalement très élevés, de sorte que le nouveau dispositif est très faiblement incitatif à la reprise d'une activité rémunérée. Par ailleurs, l'exonération d'imputation des revenus pour les travaux d'utilité collective rend ce type d'activité financièrement plus attractif que la reprise d'une autre activité professionnelle pour des niveaux faibles de revenus (Sachverständigenrat, 2004). Ces éléments ont fait l'objet de nombreuses critiques (Boss, Elender 2005 ; Sachverständigenrat, 2004), qui ont amené le gouvernement à s'engager à proposer une refonte du régime d'imputation des revenus.

### **Incidences de la nouvelle réglementation**

La détérioration de la couverture est nette par rapport à l'ancienne allocation d'assistance chômage, en raison de la suppression de la référence au dernier salaire, du durcissement des conditions d'acceptabilité d'un emploi, de règles d'imputation plus strictes des revenus du conjoint et d'une moindre acquisition éventuelle de droits à la retraite, les droits étant désormais calculés sur la base d'un salaire de 400 €. La prise en compte du patri-

moins est assez peu modifiée par rapport au dispositif qui s'appliquait dans le cadre de l'assistance chômage, mais qui avait lui-même été nettement durci en 2003 (voir annexe).

La comparaison avec l'ancien régime de l'aide sociale conduit à un constat plus mitigé. Les conditions d'acceptabilité d'un emploi sont durcies, mais la nouvelle allocation améliore la protection sociale des bénéficiaires, notamment en terme de couverture retraite, et offre un accès plus important aux dispositifs de politique active, notamment pour les moins de 25 ans, qui doivent obligatoirement se voir proposer un emploi ou une formation dès leur entrée dans le régime de l'allocation de chômage II. Le montant exonéré de patrimoine est plus élevé que dans le régime de l'aide sociale. En contrepartie, le contrôle des conditions de ressources et de patrimoine est beaucoup plus strict qu'auparavant, et la plupart des anciens bénéficiaires de l'aide sociale ne devraient pas voir leur situation améliorée du fait de l'augmentation du seuil d'exonération du patrimoine, celui-ci ayant en principe déjà été imputé sur leurs prestations d'aide sociale.

S'il est encore trop tôt pour pouvoir dresser un premier bilan, plusieurs études *ex ante* se sont attachées à évaluer l'impact de l'entrée en vigueur début janvier 2005 de la nouvelle réglementation. Sur la base des statistiques du premier trimestre 2004, l'Institut de recherche sur le marché du travail et les formations (IAB) estime ainsi que près de 2,86 millions de ménages comprenant 5,97 millions de personnes, soit 7,3 % de la population totale de l'Allemagne, seraient concernés par l'allocation de chômage II (Rudolph, 2004). Sur ces 5,97 millions de personnes, 3,44 millions seraient « aptes à travailler », 2,53 millions seraient bénéficiaires de l'allocation sociale (*Sozialgeld*), réservée aux personnes dans le besoin vivant dans le même ménage qu'une personne apte à travailler.

Près de 90 % des 2,81 millions de bénéficiaires de l'ancienne aide sociale recensés fin 2003 devraient avoir basculé dans le nouveau régime de l'allocation de chômage II<sup>1</sup>. Toujours sur la base des effectifs de la fin 2003, l'Office statistique fédéral estime à un peu plus d'un million (1,084) le nombre d'anciens bénéficiaires de l'aide sociale « potentiellement employables » (Statistisches Bundesamt, 2004), c'est-à-dire, pour reprendre la définition de l'Office statistique, d'âge actif, « dans une condition physique compatible avec l'exercice d'un travail, et non contraintes par des obligations

1. Les 10 % restants relèvent soit de la protection de base pour les personnes âgées dans le besoin, réservée aux personnes âgées de 65 ans et plus, soit de l'aide sociale, qui ne couvre désormais que les ménages composés de personnes âgées de moins de 65 ans, inaptes au travail et incapables de subvenir à leurs propres besoins.

familiales ». Sur ce million de personnes, 836 000 se déclaraient déjà comme chômeurs, mais près de 250 000 étaient inactives. L'intégration de ces inactifs dans les statistiques de chômage a fortement contribué à l'augmentation sans précédent des effectifs de chômeurs en janvier 2005 (+575 000 personnes en données non corrigées de variations saisonnières, avec un seuil historique de cinq millions de chômeurs dépassé<sup>1</sup>). La réintégration des anciens bénéficiaires de l'aide sociale devrait être assez difficile, compte tenu de leur éloignement durable vis à vis du marché du travail : pour ceux qui se déclaraient chômeurs, l'ancienneté moyenne dans le chômage était de 34 mois en 2003, contre 6,3 mois pour l'ensemble des chômeurs dans les anciens Länder, 8,6 mois dans les nouveaux Länder. En revanche, les anciens bénéficiaires ne devraient que dans peu de cas subir des pertes de revenus, comme le montre par exemple le tableau 4, basé sur le calcul de plusieurs cas types.

Dans une grande majorité des cas, la situation des bénéficiaires de l'ancienne allocation d'assistance chômage devrait en revanche se dégrader. Sur la base de simulations réalisées en 2003 par le gouvernement fédéral en réponse à une question parlementaire, et publiées par le DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund, 2004), 70 % des anciens bénéficiaires de l'assistance chômage des anciens Länder et 80 % des anciens bénéficiaires des nouveaux Länder devraient subir soit une suppression totale, soit une détérioration de leur prestation. Les pertes de revenus devraient être les plus importantes pour les ménages à revenus moyen. Sur la base des cas types proposés par le ministère du Travail et présentés dans le tableau 5, il ressort par exemple que les ménages à faibles revenus voient leur situation peu modifiée, notamment dans les anciens Länder. L'application de taux différenciés entre les anciens et les nouveaux Länder conduit, à salaire identique, à des incidences plus négatives pour les chômeurs d'Allemagne de l'Est. Pour les revenus moyens, les pertes de revenus sont soit nulles soit limitées la première année en raison de l'allocation temporaire, mais peuvent se monter la troisième année à 6, 10, voire même 30 % dans certains cas. Il est important de noter le rôle prépondérant des allocations logement dans le montant de la nouvelle allocation, qui est rarement mis en avant. Dans les cas types retenus ici, et qui se basent sur des montants moyens de loyers, les majorations pour logement représentent en effet de 30 à 50 % du montant total de la prestation, contre de l'ordre de 10 à 20 % avec l'assistance chômage. Leur impact sur le montant des prestations est beaucoup plus important que celui des prestations

1. Le chiffrage précis de l'impact de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sera lent à établir, en raison de la modification du mode de collecte des données. L'agence pour l'emploi évalue à plus de 350 000 personnes l'effet purement statistique de la réforme en début d'année 2005 (Bundesagentur für Arbeit, 2005).

temporaires, ce qui donnera toutes choses égales un pouvoir assez important aux bureaux de l'emploi pour déterminer le montant de la nouvelle allocation, qui risque de passer par un contrôle assez strict des « dépenses adaptées » de logement<sup>1</sup>.

**Tableau 4. Comparaison des niveaux de prestations d'aide sociale et d'allocation de chômage II pour huit cas types**

Situation	Ancienne allocation d'aide sociale (au 1 <sup>er</sup> janvier 2004)	Arbeitslosengeld II (au 1 <sup>er</sup> janvier 2005)
Célibataire, sans enfant, Allemagne de l'Ouest, loyer + chauffage 312 €	652 €	657 €
Parent isolé, 1 enfant de 3 ans, Allemagne de l'Ouest, loyer + chauffage 424 €	1 070 €	1 100 €
Parent isolé, 2 enfants (5 et 14 ans), Allemagne de l'Ouest, loyer + chauffage 504 €	1 477 €	1 456 €
Couple avec 2 enfants (5 et 14 ans), Allemagne de l'Ouest, loyer chauffage 550 €	1 639 €	1 654 €
Célibataire, sans enfant, Allemagne de l'Est, loyer + chauffage 235 €	572 €	566 €
Parent isolé, 1 enfant de 3 ans, Allemagne de l'Est, loyer + chauffage 340 €	966 €	989 €
Parent isolé, 2 enfants (5 et 14 ans), Allemagne de l'Est, loyer + chauffage 404 €	1 332 €	1 318 €
Couple avec 2 enfants (5 et 14 ans), Allemagne de l'Est, loyer + chauffage 425 €	1 484 €	1 485 €

Source : Fédération allemande de solidarité paritaire.

1. S'agissant du loyer, et compte tenu des surfaces reconnues dans le cadre du logement social, les Job Centers retiendraient par exemple une surface de 40-45 m<sup>2</sup> pour un célibataire, 60 m<sup>2</sup> pour un couple sans enfant, 84-90 m<sup>2</sup> pour un couple. Le DGB considère que les ventes de logement détenus à titre de résidence principale ne devraient intervenir que dans peu de cas (Deutscher Gewerkschaftsbund, 2004).

**Tableau 5. Comparaison des niveaux de prestations d'assistance chômage et d'allocation de chômage II pour cinq cas types**

Situation	Ancienne allocation d'assistance chômage (Arbeitslosenhilfe), (prestation de base + allocation logement + allocation familiale)	Arbeitslosengeld II
Célibataire, sans enfant, Allemagne de l'Ouest, salaire antérieur brut 1 500 € par mois (à peu près 50 % du salaire moyen à temps plein de 2003), logement et chauffage 317 € par mois	659 € (552,07 AHI, 106,93 alloc. logement)	Année 1 : 693 € (662+31 d'allocation temporaire) Année 2 : 678 (662 + 16) Année 3 : 662
Célibataire, sans enfant, Allemagne de l'Est, salaire antérieur brut 1 500 € par mois (à peu près 50 % du salaire moyen à temps plein de 2003), logement et chauffage 248 € par mois	616,07 € (552,07 AHI, 64 alloc. logement)	Année 1 : 637 € (579+58 d'allocation temporaire) Année 2 : 608 (579 + 29) Année 3 : 579
Célibataire, sans enfant, Allemagne de l'Ouest, salaire antérieur brut 3 000 € par mois (à peu près 1 salaire moyen à temps plein de 2003), logement et chauffage 317 € par mois	906,66 € (AHI seulement, il ne perçoit pas d'allocation logement)	Année 1 : 822 € (662+160 d'allocation temporaire) Année 2 : 742 (662 + 80) Année 3 : 662
Parent isolé (enfant âgé de 4 ans), Allemagne de l'Ouest, salaire antérieur brut 1 500 € par mois (à peu près 50 % du salaire moyen à temps plein de 2003), logement et chauffage 414 € par mois	1 078,25 € (612,73 au titre de l'AHI, 207 alloc. logement, 154 alloc familiale, 104,52 au titre du complément aide sociale)	Année 1 : 1 090 € Année 2 : 1 090 € Année 3 : 1 090 €
Parent isolé (enfant âgé de 4 ans), Allemagne de l'Ouest, salaire antérieur brut 3 000 € par mois (à peu près 1 salaire moyen à temps plein de 2003), logement et chauffage 414 € par mois	1 207,48 € (999,48 au titre de l'AHI, 54 d'allocation logement, 154 d'allocation familiale)	Année 1 : 1 249 € (1 090 + 159 d'allocation temporaire) Année 2 : 1 170 € (1 090+80) Année 3 : 1 090 €
Couple marié, deux enfants (4 et 12 ans), Allemagne de l'Ouest, salaire antérieur brut 3 000 € par mois, logement et chauffage 538 € par mois	1 670,51 € (1 174,51 au titre de l'AHI, 188 d'allocation logement, 308 d'allocation familiale)	Année 1 : 1 739 € (1 574 + 165 d'allocation temporaire) Année 2 : 1 657 € (1 574+83) Année 3 : 1 574 €

Source : BMWA, 2004.

## Le développement du segment des bas salaires en Allemagne : la clef du succès des réformes ?

Qu'il s'agisse de la diminution du taux de remplacement garanti par le système d'indemnisation du chômage, du durcissement des conditions d'acceptabilité d'un emploi, de la mise en place des agences de placement de personnel pour chômeurs, des aides aux créations d'entreprises unipersonnelles ou enfin des exonérations de cotisations sociales salariés pour les petits boulots, la clef supposée du succès des lois Hartz et de l'agenda 2010 réside dans la capacité qu'aurait un développement du secteur des bas salaires pour les travailleurs faiblement qualifiés (*Niedriglohnsektor*) à résorber le chômage de masse. S'il est évidemment trop tôt pour se prononcer sur le succès des réformes, l'examen des évolutions récentes des salaires et celui de l'impact de la très forte progression des petits boulots enregistrée depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation en avril 2003 permettent d'éclairer certains termes du débat. Dans le premier cas, on est conduit à s'interroger sur les risques déflationnistes pouvant résulter d'une politique qui vise avant tout à diminuer le salaire de référence des chômeurs, et ce d'autant plus que les réformes ne font qu'accentuer des tendances déjà à l'œuvre. Dans le second cas, l'efficacité globale en termes de créations nettes d'emplois de la réforme des mini-jobs serait loin d'être acquise, compte tenu de forts effets de substitution et d'aubaine. En revanche, on est conduit à s'interroger sur les risques de dualisation du marché du travail, les mini jobs étant des emplois très précaires et flexibles.

### L'incidence des bas salaires

Un véritable tournant dans l'évolution des salaires négociés s'est opéré en 1996, et la modération salariale est depuis lors l'une des principales caractéristiques macro-économiques outre Rhin. Sur la période 1996-2004, l'Allemagne se distingue des autres grands pays de la zone euro à la fois par une très faible progression des rémunérations individuelles, mais aussi par le maintien de rythmes de productivité horaires élevés (voir tableau 6), de sorte que les coûts salariaux unitaires ont en moyenne reculé de 0,3 % par an dans le secteur marchand depuis 1996, contre une progression de 0,9 % en France, de 2,1 % en Italie. Cette stagnation, sans précédent dans l'histoire allemande de l'après seconde guerre mondiale, a eu principalement deux effets. Elle a permis de corriger une partie de la dégradation de la compétitivité prix consécutive au boom de la réunification et à l'entrée dans la zone euro à un taux de change surévalué<sup>1</sup>. Mais en contrepartie, elle a été très

1. Sur la base des calculs de parité de prix de production réalisés pour l'Allemagne réunifiée pour l'année de base 1997, les prix des produits manufacturés allemands étaient supérieurs de 10 % en 1999 par rapport aux prix français (Nayman, Unal-Kesenci, 2001).

coûteuse en terme de créations d'emplois, d'évolution du chômage et de progression de la demande intérieure, contribuant à expliquer une bonne part du différentiel de croissance avec les principaux partenaires de la zone, et à exposer fortement l'Allemagne à tout retournement de ses débouchés externes, comme l'ont montré par exemple les évolutions de l'année 2004.

**Tableau 6. Déterminants de l'évolution du taux de marge dans le secteur principalement marchand 1996-2004**

	Taux de croissance annuels moyen	Allemagne	France	Italie
(1)	Rémunération salariale horaire	+1,7	+2,7	+2,5
(2)	Productivité horaire	+2,1	+1,8	+0,4
(3) = (1)-(2)	Coût salarial unitaire	-0,3	+0,9	+2,1
(4)	Déflateur de la VAB marchande	+0,3	+1,2	+2,5
(5) = (4)-(3)	Taux de marge	+0,6	+0,3	+0,4

Sources : Offices statistiques nationaux, calculs de l'auteur.

La modération salariale observée au niveau macro-économique s'est par ailleurs accompagnée d'une dispersion accrue des salaires, ainsi que d'une progression de la part des travailleurs faiblement rémunérés. La part des travailleurs à bas salaires était en Allemagne légèrement supérieure à la moyenne de l'UE15 (voir tableau 7) en 2000. En outre, alors que les années de forte croissance de la fin des années 1990 ont été caractérisées dans la plupart des pays de l'Union européenne par une régression de la part des travailleurs faiblement rémunérés, une tendance inverse s'est enclenchée en Allemagne à partir de 1998.

**Tableau 7. L'incidence des travailleurs à bas salaires dans l'UE et en Allemagne**

	Allemagne	France	Royaume-Uni	Danemark	Moyenne UE15
Panel européen * (salariés travaillant 15 heures et plus)					
1995	14,3	15,8	20,9	9	15,6
2000	15,7	15,6	19,4	8,6	15,1
Echantillon IAB ** (salariés à temps complet)					
1997	15,8				
2001	17,4				

Sources : Commission européenne (2004) ; Rhein *et al.* (2005).

\* Panel européen : Salariés travaillant 15 heures et plus par semaine, à l'exclusion des apprentis. Seuil de bas salaire : deux tiers du salaire médian horaire.

\*\* Echantillon représentatif concernant 2 % des salariés. Etabli à partir des statistiques d'emploi de l'agence pour le travail, sur la base des déclarations continues et obligatoires des employeurs sur les salariés assujettis aux cotisations sociales. Salariés à temps plein. Seuil de bas salaire : deux tiers du salaire médian mensuel brut.

Les informations disponibles relatives au développement et à la structure des travailleurs faiblement rémunérés sont à plusieurs égards préoccupantes. Si les bas salaires sont en majorité associés au temps partiel <sup>1</sup>, les sources nationales montrent par exemple que leur incidence est relativement élevée parmi les salariés à temps complet, et également en progression. L'examen de la structure des travailleurs faiblement rémunérés montre par ailleurs que les caractéristiques individuelles sont loin d'être seules à être déterminantes (voir tableau 8). Si les femmes et les jeunes sont surreprésentés, les travailleurs à bas salaires ne sont pas forcément sous qualifiés. Ils sont en

revanche fortement concentrés dans les services, notamment les services aux particuliers, ainsi que dans les entreprises de petite taille <sup>1</sup>. Enfin, la mobilité salariale des travailleurs faiblement rémunérés s'est réduite depuis le début des années 1990. En 1991, plus de la moitié des salariés qui occupaient déjà un poste à temps plein en 1986 percevaient un salaire supérieur au seuil de bas salaire de deux tiers du salaire médian. En 2001, cette même proportion est tombée à un peu moins d'un tiers (Rhein *et al.*, 2005) et l'exploitation du panel européen des ménages montre que l'Allemagne est désormais le pays de l'Union européenne (à 15) offrant le moins de perspectives de progression salariale (Commission européenne, 2004).

Comme l'illustrent les développements précédents, la stratégie de développement du segment des bas salaires s'inscrit donc dans une tendance à la modération salariale à l'œuvre depuis près de dix ans. Or s'il est clair que la croissance allemande s'en est trouvée jusqu'à présent fortement pénalisée, la capacité d'un système de négociation de branche à résister à de fortes pressions déflationnistes n'est pas garantie. C'est de ce type d'inquiétude, où se mêlent le recul du taux de couverture des conventions de branche constaté depuis le milieu des années quatre-vingt dix <sup>2</sup>, le faible recours aux déclarations d'obligations collectives <sup>3</sup> (2,5 % seulement des conventions collectives en 2002), et l'existence dans plusieurs branches de salaire minima très faibles <sup>4</sup>, que se nourrit depuis plusieurs mois en Allemagne un débat sur l'instauration d'un salaire minimum légal.

**Tableau 8. Caractéristiques des travailleurs à bas salaires en 2001 (salariés à temps plein)**

	(1) Part dans les travailleurs à bas salaire (en %)	(2) Part dans l'emploi total à temps plein (en %)	(1)/(2) Indicateur de concentration
Femmes	57	34,9	1,6
Länder de l'est	37,8	17,6	2,1
Länder de l'ouest	62,2	82,4	0,8
Aucune formation	15,2	11,5	1,3
Avec formation professionnelle	60	63,3	0,9
Baccalauréat (avec ou sans formation professionnelle)	2,5	4,9	0,5
Ecole de perfectionnement professionnel et enseignement supérieur	1,4	9,9	0,1
Niveau de formation inconnu	21	10,5	2,0
Moins de 24 ans	16,1	7,2	2,2
25-54 ans	76,2	82,9	0,9
55-64 ans	7,8	10	0,8
Dont dans des entreprises de 20 salariés et moins	52,7	26,7	2,0
Services	45	32,4	1,4
Dont : services aux particuliers*	13,4	4,4	3,0
Commerce	15,9	12,7	1,3

Source : Rhein *et al.*, 2005.

\* Les services aux particuliers regroupent les hôtels et restaurants, les activités récréatives, culturelles et sportives, ainsi que les services personnels et domestiques.

1. Sur la base des données du panel européen de 1996 relatives aux salariés travaillant 15 heures et plus par semaine, 52 % des travailleurs à bas salaires étaient à temps partiel, 48 % à temps plein. La proportion de travailleurs faiblement rémunérés était 4,3 fois supérieure à la moyenne de l'ensemble de l'économie parmi les travailleurs à temps partiel (Marlier, Ponthieux, 2000).

1. Sur ce point, voir par exemple également Schäfer (2003).

2. Le taux de couverture des conventions de branche était selon les données du panel d'entreprises de l'IAB de 62 % en 2003 dans les anciens Länder, contre 72,2 % en 1995. La couverture est beaucoup plus faible dans les nouveaux Länder (43 % en 2003). Il reste que si l'on tient compte du nombre d'entreprises qui s'orientent sur les résultats des accords de branche (15 % de salariés couverts dans les anciens Länder en 2003), ainsi que des accords d'entreprises (8,5 % de salariés couverts dans les anciens Länder en 2003), le taux de couverture total est beaucoup plus élevé que le taux de couverture des accords de branche (85,5 % dans les anciens Länder en 2003).

3. En accord avec l'article 5 de la loi sur les conventions collectives (*Tarifvertragsgesetz*), le ministère du Travail peut étendre la validité d'un accord de branche aux entreprises qui ne sont pas représentées par le syndicat d'employeurs qui a négocié cette convention collective. Cette possibilité de « déclaration d'obligation collective » (*Allgemeinverbindlicherklärung* ou AVE) est soumise à des conditions de représentativité de la convention négociée (au moins 50 % des employés de la branche), d'accord d'un organe paritaire représentant employés et employeurs, et de satisfaction du critère d'intérêt général. Les AVE permettent d'appliquer les salaires négociés à tous les salariés de la branche. Ils permettent également de favoriser le développement inter-branche de certaines avancées sociales (caisses de prévoyance retraite, modalités de congés). Les AVE n'ont été utilisées que dans 2,5 % des conventions collectives en 2002.

4. Selon le WSI, l'Institut de recherche du DGB dans les domaines de l'emploi, du marché du travail et des relations professionnelles, 130 conventions collectives prévoient par exemple en Allemagne des salaires mensuels minima inférieurs à 1 000 € par mois. Pour une analyse des salaires conventionnels, voir Hege (2005).

### Les dispositifs d'aides publiques à l'emploi peu qualifié

À la différence de la France, les dispositifs généraux d'aide à l'emploi peu qualifié étaient jusqu'à très récemment quasiment inexistantes en Allemagne. Les premières expériences pilotes au niveau fédéral ont été lancées en 2000 et combinaient à divers degrés allègements de cotisations salariés et employeurs. C'est cependant pour l'essentiel l'optique d'incitation à la reprise d'une activité rémunérée (allègement des cotisations sociales salariés) qui l'a emporté sur celle de la réduction du coût du travail (allègement des cotisations sociales employeurs) avec la réforme des petits boulots entrée en vigueur en avril 2003 dans le cadre de la loi Hartz II.

Selon la nouvelle réglementation, les emplois dont la rémunération mensuelle est inférieure à 800 euros bénéficient de plusieurs mécanismes d'aide. Les emplois domestiques d'une rémunération inférieure à 400 € par mois<sup>1</sup> (mini jobs domestiques) sont exonérés de cotisations sociales salariés (21 % pour le taux légal en 2004). Ils bénéficient d'un taux réduit de charges employeurs de 12 % (contre 21 % pour le taux légal en 2004), ainsi que d'une réduction d'impôt sur le revenu d'un montant égal à 10 % des dépenses, plafonnée à 510 € par an. Sur le modèle français du chèque emploi service, considéré en Allemagne comme le modèle de référence pour le développement des services à la personne (Jaehrling, 2003), une procédure administrative simplifiée de déclaration et de rémunération est prévue. Les emplois non domestiques d'une rémunération inférieure à 400 € par mois (mini jobs) sont exonérés de cotisations sociales salariés, et soumis à un taux de charges employeurs forfaitaires de 25 % (11 % maladie, 12 % retraite, 2 % impôt sur le revenu). Pour limiter les effets de seuils, une zone de transition est établie. Les emplois rémunérés entre 400 euros et 800 euros par mois (midi jobs) bénéficient d'allègements progressifs des charges employeurs (taux de charges de 25 % pour 401 €, de 21 % pour 800 €), et d'allègements dégressifs pour les cotisations sociales salariés (taux de cotisation de 4 % pour un salaire de 401 €, taux de 21 % pour un salaire de 800 €). L'idée est de réduire la trappe à bas salaires, car l'ancienne réglementation se traduisait par une hausse brutale des cotisations sociales à la charge des salariés, qui passait de 0 % à 21 % au-delà du seuil de rémunération des midi jobs, fixé à 325 €.

Lorsque deux mini jobs sont exercés à titre d'activité secondaire, il n'est pas tenu compte du cumul des postes pour déterminer le seuil d'assujettissement aux cotisations sociales, à la différence de l'ancienne réglementation

1. Une rémunération brute de 400 € correspond à environ 15 % du salaire annuel brut moyen d'un salarié à temps plein.

mise en place en 1999. L'exercice à titre d'activité secondaire de ce type d'emploi est donc de nouveau exonéré de cotisations sociales. L'attractivité des mini jobs pour les employeurs est limitée en terme de coût, les taux de charges employeurs étant même légèrement supérieurs aux taux légaux normaux. En revanche, les mini jobs constituent une forme d'emploi très flexible : la procédure de déclaration auprès de la Caisse des mines, chargée de la gestion des emplois, est simplifiée ; aucune référence en terme d'horaires n'est associée à ces emplois, alors que l'ancienne réglementation fixait une limite de 15 heures hebdomadaires. Enfin, il faut avoir clairement conscience que lorsque ces emplois sont exercés à titre d'activité principale, ils sont très précaires, notamment en termes de couverture sociale : les mini jobs n'ouvrent pas de droits aux assurances chômage et maladie, et des droits réduits à l'assurance invalidité/vieillesse. Pour les midi jobs, les droits acquis sont proportionnels aux taux de cotisations sociales.

Même s'il est encore difficile de disposer de statistiques harmonisées sur les effectifs de personnes concernées par la nouvelle réglementation (voir tableau 9), la très forte progression des mini jobs est l'un des faits saillants des évolutions de l'emploi constatée depuis l'introduction de la nouvelle réglementation. Au premier trimestre 2004, les créations nettes de mini jobs à titre d'activité principale progressaient à un rythme annuel de 7,5 %<sup>1</sup>, contre une baisse de 0,5 % pour l'emploi salarié total. Entre avril 2003 et mars 2004, près de 285 000 mini jobs à titre d'emploi principal ont été créés, alors que sur la même période, les destructions nettes d'emplois assujettis normalement aux cotisations sociales se montaient à 307 000. Si l'on tient également compte des midi jobs, pour lesquels de premières estimations ont été publiées à la fin 2004 (Bundesagentur für Arbeit, 2004), les petits boulots représentaient plus de 13 % des effectifs salariés à la fin du premier trimestre 2004, une très grande majorité (près de 97 %) étant exercés à titre de mini job. L'incitation au cumul d'emploi s'est également traduite par une nette progression du nombre des mini jobs exercés à titre d'activité secondaire (+20 % entre juin 2003 et mars 2004).

Les caractéristiques des mini jobs sont proches de celles des emplois salariés à temps plein faiblement rémunérés, quand elles ne les accentuent pas. Ces emplois sont majoritairement occupés par des femmes (68 % des mini jobs occupés à titre d'activité principale en décembre 2003, contre 45 % pour l'emploi assujetti aux assurances sociales) ; ils sont largement concentrés dans les services : au premier trimestre 2004 (les mini jobs représen-

1. Ces taux de croissance sont corrigés des effets de la requalification automatique des emplois rémunérés entre 325 et 400 €.

taient près d'un quart des effectifs totaux salariés des branches commerce, immobilier, locations et activités de services aux particuliers, ainsi que des autres services aux particuliers. La proportion était encore plus élevée dans l'hôtellerie et la restauration (37,4 % des effectifs) ; ils sont fortement concentrés dans les petites entreprises (54 % des personnes exerçant un mini jobs travaillaient en décembre 2003 dans des entreprises de moins de 10 salariés).

<b>Tableau 9. Les différentes statistiques sur les mini-jobs (en milliers)</b>	
	<b>T1 2004</b>
<b>Agence pour l'emploi</b>	
(1) = (2) + (3) Mini job < 400 € (total emplois)	6 211
Dont :	
(2) A titre d'activité principale	4 659
(3) A titre d'activité secondaire	1 552
<b>Caisse des mines</b>	
(4) Mini job < 400 € (total emplois)	6 402
Dont :	
(5) Ménages privés	47
(6) Emplois à horaires réduits (2 mois max. ou 50 jours par an)	805
(7) = (4) + (6) Total mini jobs ( <i>Geringfügige Beschäftigte</i> )	7 207

Sources : Sachverständigenrat (2004).

Avec 13 % seulement des personnes occupant un mini job se déclarant au chômage en décembre 2003, la capacité de la nouvelle réglementation à réintégrer les chômeurs dans l'emploi semble assez limitée, du moins avant que l'entrée en vigueur de la réforme du système d'indemnisation du chômage ne fasse sentir ses effets. De fait, la plupart des études disponibles (Schupp, Birkner, 2004 ; RWI, 2004 ; Steiner, Wrohlich, 2005 ; Deutsche Bundesbank, 2005) s'accordent pour considérer qu'une part importante des créations nettes de mini jobs résulte d'effets d'aubaine et de substitution avec des emplois normalement assujettis aux assurances sociales, notamment dans le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration. Ces évolutions conduisent à s'interroger sur les risques de dualisation du marché du travail qu'impliquerait une poursuite de la montée en charge de ce type d'emplois flexibles, précaires, qui ne sont pas forcément occupés par des personnes peu qualifiées, n'offrent quasiment aucune couverture sociale, pour lesquels les normes tarifaires ne sont souvent pas appliquées et dont la rémunération est inférieure de 14 % à celle des emplois à temps partiels as-

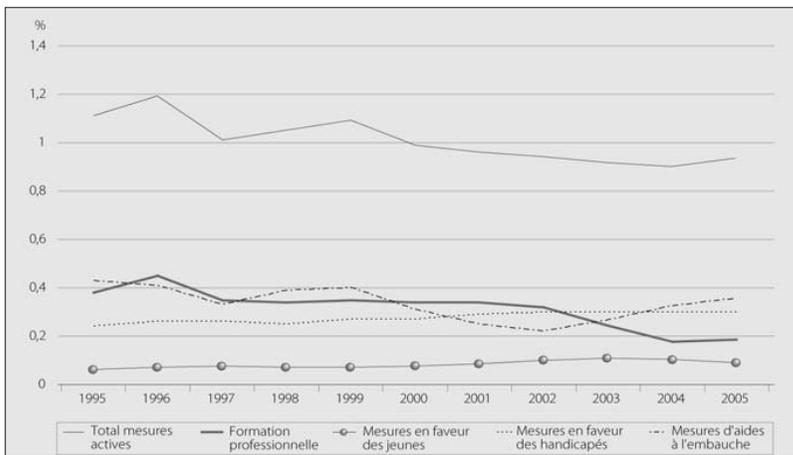
sujettis aux assurances sociales (Bäcker, Koch, 2003). Les mini jobs sont en effet loin d'être des emplois occasionnels d'étudiants : près de 81 % de ces emplois étaient occupés fin décembre 2003 par des personnes âgées de 25 ans et plus, et les femmes aux foyer sont largement prédominantes (40 % des effectifs féminins).

## Conclusion

Avec les lois Hartz, l'Allemagne s'est clairement engagée dans la voie d'une activation de la politique du marché du travail, avec comme principal objectif la résorption du chômage de longue durée, et comme principal mot d'ordre l'application envers ces mêmes chômeurs d'un double principe d'exigence et de promotion (« *Fördern und Fordern* »).

Ces lois, et plus particulièrement la loi Hartz IV, qui fusionne l'assistance chômage et l'aide sociale, constituent de l'avis de la plupart des observateurs une réforme de grande ampleur de l'état social allemand, en rompant pour l'indemnisation du chômage de longue durée avec le principe de référence au dernier salaire et donc de garantie partielle des acquis professionnels. Mais si les réformes conduisent de ce fait à modifier la valeur sociale du travail, elles contribuent aussi, d'une certaine manière, à accentuer la logique bismarckienne du système, en établissant désormais une claire distinction entre les prestations d'assurance du régime contributif et les prestations forfaitaires de prévention contre la pauvreté financées sur ressources fiscales (Kemmerling, Bruttel, 2005).

Il est évidemment hasardeux de se livrer à une évaluation *ex ante* de l'impact qu'auront les réformes sur l'emploi, le revenu et le chômage, ne serait ce que parce que le contour lui-même de certains éléments des lois Hartz est susceptible d'être amendé (comme par exemple sur les conditions de cumul prestation/exercice d'une activité professionnelle), ou encore parce que le processus de réforme lui-même est susceptible de s'élargir, ce dont témoignent par exemple les recommandations des cinq principaux instituts de conjoncture économique plaidant pour une prochaine étape de flexibilisation de la législation sur la protection de l'emploi, formulées en avril 2005, soit quatre mois à peine après l'entrée en vigueur de la loi Hartz IV (Arbeitsgemeinschaft, 2005). Sur la base des développements précédents et des informations disponibles au printemps 2005, quelques remarques conclusives peuvent néanmoins être proposées. Si l'on se base sur la typologie proposée par Kosonen (Kosonen, 1999), la stratégie d'activation privilégie clairement une approche fondée sur les sanctions, plutôt qu'elle ne développe une approche fondée sur les opportunités ou sur les incitations économiques. Le principe est beaucoup plus de conditionner l'attribution des prestations à la

**Graphique 3. Part des dépenses actives (ciblées) en pourcentage du PIB**

Sources : OCDE pour les années 1995-2002. Calculs de l'auteur sur la base des effectifs publiés par l'agence pour l'emploi et d'une estimation des dépenses associées pour les années suivantes. L'année 2005 se reporte aux stocks de bénéficiaires de la fin avril.

volonté de travailler et de renforcer les conditions d'octroi des prestations, plutôt que d'ouvrir la possibilité aux chômeurs de suivre une formation, un enseignement professionnel, ou d'occuper des postes protégés. La réorganisation du placement des chômeurs reste par ailleurs limitée : la création des Job-Center, possible depuis le printemps 2003, est lente à se mettre en place (Kemmerling, Bruttel, 2005) ; les agences de placement de personnel (PSA), qui constituaient l'une des mesures phares du rapport de la commission Hartz, ont un succès très mitigé<sup>1</sup>. Les données disponibles jusqu'au printemps 2005 (voir graphique 3) montrent par ailleurs que l'intensification de l'effort de dépenses actives est très récente, et encore de faible ampleur : la montée en régime des nouveaux instruments de la politique du marché du travail a en effet été de pair avec une nette diminution des anciens dispositifs d'emplois aidés ainsi que de l'effort public de formation professionnelle. De nombreuses incertitudes pèsent par ailleurs sur la longévité des emplois créés : les aides aux créations d'entreprises unipersonnelles ont connu depuis leur introduction en avril 2003 un net succès<sup>2</sup>, mais les flux de sortie du

dispositif ont connu une nette accélération dans le courant 2004, et plus de la moitié des bénéficiaires sortant du dispositif se retrouvent au chômage (Wießner, 2005). Enfin, la capacité à résorber le chômage de longue durée qu'aurait une dynamique de réintégration sur le marché du travail via des petits boulots occasionnels, précaires et rendus attractifs par la force des choses, est loin d'être acquise : les effets d'aubaine semblent importants, et le principal effet des réformes est pour l'instant d'entraîner de profondes modifications dans la structure de l'emploi et d'accroître les pressions déflationnistes à l'oeuvre depuis près de dix ans en Allemagne.

1. 23 600 chômeurs placés dans les PSA fin avril 2005, alors que la commission tablait sur un effectif de 500 000 personnes à un horizon de trois ans.

2. 240 000 emplois à la fin avril 2005.

## Références bibliographiques :

- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2005), *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005*, HWWA, Report n°254, avril.
- Aust A., Bönker F., Wollmann H. (2002), *Welfare State Reform in Germany from 1982 to the Present*, Report for the 2002 WRAMSOC Conference.
- Bäcker G., Koch A. (2003), « Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie in der Arbeitsmarktpolitik : « Erfolgsstory » oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes ? », université Duisburg-Essen.
- Bäcker G., Koch A. (2004), « *Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit* », université Duisburg-Essen.
- Bauer T., Bender S., Bonin H. (2004b), « Dismissal Protection and Workers Flows in Small Establishments », *IZA*, Discussion paper, n°1105, avril.
- Bauer T., Bender S., Bonin H. (2004a), « Arbeitsmarkt-Reformen : Betriebe reagieren kaum auf Änderungen beim Kündigungsschutz », *IAB Kurzbericht*, n°15/18.10.2004, octobre.
- Benchmarking Gruppe (Fels G., Heinze R., Pfarr H., Schmid G., Streeck W.) (2000), « Thesen der Benchmarking Gruppe », Berlin.
- Boss A., Elender T. (2005), « Incentives to Work: The Case of Germany », *Kiel*, Working paper n°1237, février.
- Bundesagentur für Arbeit (2004), « Mini- und Midijobs in Deutschland », *Sonderbericht*, décembre.
- Bundesagentur für Arbeit (2005), *Der Arbeits- und Ausbildungs-stellenmarkt in Deutschland*, Rapport mensuel, avril.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2004), « Erste Basisinformationen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende », Berlin.
- Commission Européenne (2004), « L'emploi en Europe 2004 », *Office des publications officielles des communautés européennes*, Luxembourg.
- Deutsche Bundesbank (2005), *Starkes Vordringen der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse*, Rapport mensuel, février.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2004), « Druck auf Arbeitslose hat die Löhne im Vieser », *ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik*, n°1/2004, avril.
- Eichhorst W., Walwei U. (2005), « Le marché du travail allemand à l'épreuve du chômage de masse, une analyse des problèmes structurels », *Note du Cerfa*, n°19, février.
- Fédération allemande de solidarité paritaire (Paritätische Wohlfahrtsverband) (2004), « Zum Leben zu wenig », décembre, Berlin.

- Harlen C.M. (2002), « Schröder's Economic Reforms : the End of Reformstau ? », *German Politics*, n°11 : 1, avril.
- Hege A. (2005), « Allemagne : le retour improbable à la normalité de la négociation collective, ou les dilemmes du mouvement syndical », *Chronique internationale de l'IRES*, n°92, janvier.
- Jaehrling K. (2003), « Political Reforms in the Domestic Service Sector-Aims and Impact », Contribution à la Conference Models of Domestic Service, 11-14 septembre 2003, université de Munich.
- Kemmerling A., Bruttel O. (2005), « New Politics in German Labour Market Policy ? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State », *WZB*, Discussion paper, n°101, février.
- Kosonen P. (1999), « Activation, incitations et *workfare* dans quatre pays nordiques », *MiRe, Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France*, Rencontres de Copenhague, vol.4.
- Lefresne F., Tuchsirer C. (2004), « Dynamiques d'insertion et politiques d'emploi : une comparaison de six pays européens », contribution au Colloque du Matisse *L'accès inégal à l'emploi et à la protection sociale*, 16-17 septembre, Paris.
- Math A. (2003), *Les politiques publiques d'aide aux familles en Europe occidentale et leurs évolutions depuis le début des années 1990. Une comparaison menée à partir de plusieurs méthodes*, Rapport réalisé avec le soutien de la CNAF, IRES.
- Marlier E., Ponthieux S. (2000), « Low-Wage Employees in EU Countries », *Eurostat Statistics in Focus*, thème 3-11, novembre.
- Martinez R. (2003), « La réforme Hartz du marché du travail allemand : un bilan à mi-parcours », mimeo OFCE.
- Nayman L., Ünal-Kesenci D. (2001), « The French-German Productivity Comparison Revisited : Ten Years After the German Reunification », Document de travail du CEPIL, n°2001/14, décembre.
- OCDE (2004), *Prestations et salaires, les indicateurs de l'OCDE*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Rehfeldt U. (2002), « Une réforme radicale de la politique d'emploi avec consentement syndical », *Chronique internationale de l'IRES*, n°78, septembre.
- Rehfeldt U. (2003), « La réforme du marché du travail et l'échec du pacte pour l'emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, n°81, mars.
- Rhein T., Gartner H., Krug G. (2005), « Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert », *IAB Kurzbericht*, n°3, mars.
- Rudischhauser S., Zimmermann B. (2004), « De la critique à l'expertise. La « modernisation » de l'action publique : le cas du chômage en France et en Allemagne », in *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, la politique et l'Europe* (Zimmermann B. dir.), Editions de la Maison de sciences de l'homme, Paris.

- Rudolph H. (2004), « Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II » *IAB Kurzbericht*, n°11, septembre.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2004), « Aspekte der Entwicklung der Minijobs », Essen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), *Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland*, Wiesbaden.
- Schäfer C. (2003), « Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland », *WSI Mitteilungen*, n°7, juillet.
- Schupp J.C., Birkner E. (2004), « Kleine Beschäftigungsverhältnisse : kein Jobwunder », *DIW Wochenbericht*, n°34, août.
- Statistisches Bundesamt (2004), « Statistik der Sozialhilfe, Erwerbstatus der Sozialhilfeempfänger/-innen 2003 », Wiesbaden.
- Steiner V., Wrohlich K. (2005), « Minijob Reform : keine durchschlagene Wirkung », *DIW Wochenbericht*, n°8, janvier.
- Veil M. (2005), « Les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°92, janvier.
- Wießner F. (2005), « Neues von der Ich-AG, nicht jeder Abbruch ist eine Pleite », *IAB Kurzbericht*, n°2/14.2.2005, février.

## ANNEXE

Le régime d'indemnisation du chômage (assurance chômage)		
	Avant réforme	Après réforme (Hartz I, entrée en vigueur au 1 <sup>er</sup> janvier 2003, lois sur le marché du tra- vail, entrées en vigueur au 1 <sup>er</sup> janvier 2004, Hartz III, entrée en vigueur en janvier 2004)
Conditions	Etre âgé de moins de 65 ans et au chô- mage, c'est-à-dire sans emploi, à la re- cherche d'un emploi ; personnellement déclaré chômeur auprès du bureau de placement Justifier d'au moins 12 mois d'emploi as- sujetti à l'assurance pendant les trois der- nières années (sept années pour les du- rées d'assurance à partir de 16 mois)	La période de référence pour la prise en compte de la durée d'emploi antérieure est ramenée de 3 à deux ans Obligation de présentation (per- sonnes licenciées) immédiate à l'agence pour l'emploi, afin de faire connaître sa disponibilité
Durée d'indem- nisation	La durée des prestations dépend de la durée de l'assurance obligatoire et de l'âge 14 filières d'indemnisation : 12 mois d'assurance : 6 mois 16 mois d'assurance : 8 mois 20 mois d'assurance : 10 mois 24 mois d'assurance : 12 mois  45 ans et 28 mois d'assurance : 14 mois 45 ans et 32 mois d'assurance : 16 mois 45 ans et 36 mois d'assurance : 18 mois 47 ans et 40 mois d'assurance : 20 mois 47 ans et 44 mois d'assurance : 22 mois 52 ans et 48 mois d'assurance : 24 mois 52 ans et 52 mois d'assurance : 26 mois 57 ans et 56 mois d'assurance : 28 mois 57 ans et 60 mois d'assurance : 30 mois 57 ans et 64 mois d'assurance : 32 mois	La durée des prestations dé- pend de la durée de l'assurance obligatoire et de l'âge 5 filières d'indemnisation : 12 mois d'assurance : 6 mois 16 mois d'assurance : 8 mois 20 mois d'assurance : 10 mois 24 mois d'assurance : 12 mois  55 ans et 30 mois d'assurance : 15 mois 55 ans et 36 mois d'assurance : 18 mois Régime transitoire prévu (intégration totale dans le nouveau régime à compter de février 2006 pour les nouveaux chômeurs)
Montant de la prestation	Bénéficiaire avec enfant(s) : 67 % du sa- laire net (celui-ci est fixé de façon forfait- aire en déduisant du salaire brut les rete- nues qui apparaissent habituellement chez les salariés) Bénéficiaire sans enfant : 60 % du salaire net Salaire de référence : Moyenne du sa- laire hebdomadaire des dernières 52 se- maines jusqu'au plafond des assurances sociales	A compter de 2005, ne sont pris en compte pour calculer le sa- laire de référence que les pério- des d'emploi obligatoirement as- sujetties à l'assurance chômage (sont désormais exclues les pé- riodes de congé pour cause de maladie)

■ ■ ■		
Acceptabilité d'un emploi	Avant 1998, trois critères : qualification, revenu, temps de trajet Depuis 1998, deux critères : revenu et temps de trajet Revenu : 3 premiers mois : un emploi rémunéré en deçà de 20 % du salaire antérieur ; 3 mois suivants : 30 %, ensuite : niveau de l'allocation Durée du trajet (allez-retour) : 2,5 heures	Toujours deux critères, mais durcissement dans certaines situations : A compter de 4 mois de chômage, un chômeur ne justifiant pas de raisons sérieuses (familiales, santé, etc.) doit être en mesure d'accepter un emploi sur l'ensemble du territoire fédéral. Inversion de la charge de la preuve (c'est au chômeur de prouver le caractère inacceptable de l'offre)
Cumul avec d'autres revenus	Suppression de la prestation pour un travail d'une durée hebdo. >15 heures. Montant exo. de base forfaitaire de 20 % du montant mensuel de l'indemnité chômage, montant exo. de base forfaitaire de 165 €/mois. Imputation totale au delà	Le critère de 20 % du montant mensuel de l'indemnité chômage est supprimé, seul subsiste la limite de 165 € (à compter de janvier 2005)
Prise en compte du patrimoine	Pas de condition de patrimoine (principe de revenu d'assurance)	Pas de condition de patrimoine (principe de revenu d'assurance)

Sources : ministère fédéral pour la Santé et la Sécurité sociale, code social.

Présentation synthétique des prestations d'assistance chômage et d'aide sociale			
	Prestation d'assistance chômage (ancienne <i>Arbeitslosenhilfe</i> )	Prestation d'assistance chômage II (nouveau <i>Arbeitslosengeld II</i> , à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2005)	Aide sociale (ancienne <i>Sozialhilfe</i> )
Logique générale	Garantie de niveau de vie limitée en cas de chômage	Prévention contre la pauvreté des personnes d'âge actif aptes à travailler, sans ressources suffisantes, et des membres de leur famille	Prévention contre la pauvreté des personnes dans le besoin
Type de prestation	Prestation individuelle proportionnelle au salaire sans limitation de durée (octroyée pour un an, renouvelable). Allocation dégressive dans le temps (abattement de 3 % par an. En cas de prestation inférieure à l'aide sociale, complétée au niveau de l'aide sociale). Allocation différentielle au delà d'un certain niveau de revenu, soumise à condition de patrimoine	Prestation forfaitaire visant à garantir le niveau de vie du ménage. Allocation différentielle soumise à condition de patrimoine	Prestation forfaitaire visant à garantir le niveau de vie du ménage. Allocation différentielle au delà d'un certain niveau de revenu, soumise à condition de patrimoine
Conditions principales	Le chômeur doit avoir perçu pendant la dernière année l'indemnité de chômage ( <i>Arbeitslosengeld</i> ) de l'assurance chômage et être indigent. Le chômeur doit justifier d'au moins 12 mois d'emploi assujettis à l'assurance chômage durant les trois dernières années précédant l'octroi de l'assurance chômage.	Etre âgé de 15 à 64 ans, ne pas être bénéficiaire de l'assurance chômage, être apte à travailler (au moins 3 heures par jour), et ne pas être en mesure de subvenir à ses besoins <i>Sozialgeld</i> : personne dans le besoin inapte à travailler et vivant dans le même ménage qu'une personne apte à travailler	Ne pas être en mesure de subvenir à ses besoins Il faut d'abord épuiser les droits à d'autres allocations ainsi que vis-à-vis des débiteurs alimentaires
			■ ■ ■

Montant de la prestation	Bénéficiaire avec enfant(s) : 57 % du salaire net (fixé de façon forfaitaire en déduisant du salaire brut les retenues qui apparaissent habituellement chez les salariés). Bénéficiaire sans enfant : 53 % du salaire net. Salaire de référence : Moyenne du salaire hebdomadaire des 52 dernières semaines, dans la limite du plafond de l'assurance chômage	Taux de base : 345 € par mois (331 € à l'Est) pour un célibataire, 2*90 % du taux de base pour un couple, + 60 % du taux de base par enfant de moins de 14 ans, +80 % pour les enfants 14 ans et plus. Majoration pour : logement et chauffage (sur la base d'une évaluation des dépenses adaptées, obligation de déménager le cas échéant), habillement, maternité, etc. Régime transitoire pour les anciens bénéficiaires de l'assurance chômage en cas de perte consécutive de revenus entre l'ancien et le nouveau régime de l'assistance chômage (2/3 de la différence entre l'ancienne indemnité d'assurance chômage majorée des allocations logement et l'assistance chômage II). Divisée par deux après 1 an, plafonnée à 160 € par mois pour un célibataire (320 € pour un couple, +60 € par enfant mineur à charge). Supprimé au delà	Allocation de base (moyenne 2003) de 295 € (Ouest), 285 € (Est), 2*90 % pour un couple, 50 % pour un enfant <7 ans, 65 % >=7 et <14 ans, 90 % >=14 et <18 ans. S'ajoutent : frais de logement et de chauffage (sur la base d'une évaluation des dépenses adaptées), ainsi que des versements uniques ( <i>einmalige Leistungen</i> ), notamment pour l'habillement, l'équipement de la maison Des prestations supplémentaires sont accordées dans certains cas particuliers. Attention ! : la nouvelle prestation intègre certaines prestations supplémentaires versées auparavant séparément, ex. habillement)
Imputation des revenus de transfert	Oui, mais avec beaucoup d'exceptions (allocation logement, allocations familiales, allocations parentales d'éducation ( <i>Erziehungsgeld</i> ), rente accident ( <i>Unfallrente</i> ), allocation de soins ( <i>Pflegegeld</i> ), prime d'accès à la propriété ( <i>Eigenheimzulage</i> ))	Oui, avec peu d'exceptions (allocation parentale d'éducation, allocation de soins)	Oui, avec peu d'exceptions (allocation parentale d'éducation, allocation de soins)
Imputation des revenus du travail	Pas d'imputation pour les revenus <20 % du montant de la prestation d'assistance. Imputation totale au delà. Suppression de la prestation pour un travail d'une durée hebdo. >15 heures. Montant exo. de base forfaitaire de 165 €/mois	Plus de montant minimum exonéré. Imputation de 85 % des revenus nets résultant des rémunérations brutes <400 € par mois, 70 % pour la part comprise entre 400-900, 85 % pour celle comprise entre 900 et 1500 €. Imputation totale au-delà.	Pas d'imputation pour les revenus (nets) du travail inférieurs à 25 % du taux normal (par exemple, 0,25*296 € en Basse Saxe en 2003, soit 74 € par mois). Imputation de 85 % des revenus nets au delà de 25 % du taux normal. Montant
■ ■ ■			

Imputation des revenus du travail	L'exonération est accordée à chaque membre du ménage séparément, avec l'idée d'inciter les ménages mono actifs à devenir multi actifs Dans le cas d'un emploi à un euro, pas d'imputation des revenus	Oxonération partielle plafonnée à 50 % du taux normal. Imputation totale au delà. L'aide sociale disparaissait en général pour un revenu de 1000 € par mois. Si le bénéficiaire avait droit à une allocation logement, le plafond était plutôt de 900 €.	d'exonération partielle plafonnée à 50 % du taux normal. Imputation totale au delà. L'aide sociale disparaissait en général pour un revenu de 1000 € par mois. Si le bénéficiaire avait droit à une allocation logement, le plafond était plutôt de 900 €.
Imputation des revenus du conjoint	Montant exonéré de base à hauteur de l'assistance chômage hypothétique	Imputation des revenus du conjoint identique à celle du bénéficiaire principal	Imputation des revenus du conjoint identique à celle du bénéficiaire principal
Prise en compte du patrimoine	Montant exonéré de base : 200 € par année, min. 4100 €, max. 13 000 € par partenaire, + épargne retraite Riester (avant 2003 : 520 € par personne et par année, max. 33 800 €) Non prise en compte d'une résidence principale « adaptée » et du véhicule automobile Imputation totale au delà	Montant exonéré de base : 200 € par année et partenaire, au min. 4 100 €, max. 13 000 € par partenaire + épargne Riesters. + autre épargne retraite jusqu'à un plafond de 13 000 € par partenaire ; 4 100 € par enfant mineur, +750 € pour chaque membre du ménage Non prise en compte d'une résidence principale « adaptée » (ex. 45 m <sup>2</sup> pour un célibataire), non prise en compte d'un véhicule « adapté » par personne apte au travail et sans ressource suffisante Imputation totale au delà	Montant exonéré de base : en règle générale 1 279 € pour le bénéficiaire direct, + 514 € pour le partenaire + 256 € par autre personne à charge Non prise en compte d'une résidence principale « adaptée », prise en compte d'un véhicule, sauf en cas de besoins spécifiques (notamment recherche d'emploi). Imputation totale au delà.
Couverture sociale	Couverture garantie pour retraite, maladie, dépendance (financée par le budget fédéral)	Cotisations obligatoires à l'assurance maladie et dépendance et retraite (financées par le budget fédéral). Assurance retraite : sur la base d'un salaire de 400 € (soit en 2004 16 % d'un salaire moyen)	Protection globale en cas de maladie par la prise en charge du paiement des cotisations d'assurance maladie ou la prise en charge directe des frais de maladie (médecin, hôpital, etc.). Prise en charge de cotisations retraites uniquement dans quelques cas
■ ■ ■			

<p>Acceptabilité d'un emploi et sanctions</p>	<p>Emploi acceptable : rémunération min. égale au montant de la prestation (car 6 mois de chômage au moins), trajet de 2,5 heures par jour                  Sanctions : suspension en cas de refus d'un travail acceptable ou d'une mesure de réadaptation. Suppression en cas de refus répété</p>	<p>Suppression des conditions de rémunération et de temps de trajet.                  Emplois acceptables : tous, y compris emplois rémunérés en deçà des salaires conventionnels, mini jobs, emplois aidés, travaux d'utilité publique rémunérés à 1 euro de l'heure (ne sont pas considérés au sens juridique du droit du travail comme des emplois même si les personnes sont considérées comme dans l'emploi). La référence au salaire tarifaire ou au salaire du bassin d'emploi a été supprimée par rapport au projet initial.                  Seule limite : salaire « <i>sittenwärdig</i> », considéré selon la jurisprudence comme un salaire inférieur de 30 % au salaire en vigueur dans le bassin d'emploi. Quelques exceptions seulement prévues (incapacité physique, mise en danger de l'éducation des enfants, incompatibilité avec la prise en charge de proches (dépendance)).                  Sanctions : en cas de refus, abattement de 30 % de l'allocation dans un premier temps. La durée des sanctions est de trois mois : à chaque nouvelle violation des engagements, abattement supplémentaire de 30 %. A la quatrième violation : l'allocation peut totalement disparaître.                  Les moins de 25 ans bénéficient d'un traitement particulier : dès qu'ils entrent sous le régime de l'AG 2, ils doivent être proposés un emploi (subventionné ou non), une formation, ou un emploi à 1 euro.                  La charge de la preuve est renversée (c'est au chômeur de prouver le caractère inacceptable de l'offre)</p>	<p>Tous types d'emplois, y compris en dessous des salaires conventionnels, mini jobs.                  Sanctions : en cas de refus, abattement de 25 %, suppression totale en cas de refus répété.</p>
<p>Sources : Bäcker, Koch (2004), MISSO.</p>			