
Entre réussite économique et précarité sociale : l'Allemagne dix ans après les lois Hartz

Brigitte Lestrade

Mai 2013

Comité d'études des relations franco-allemandes



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Cette « Note du Cerfa » est publiée dans le cadre
du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené
en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes
de l'Institut français des relations internationales,
la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la

Robert Bosch **Stiftung**

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication
du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la prospective du ministère
des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat
de l'Auswärtiges Amt.



Auswärtiges Amt

Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

ISBN : 978-2-36567-162-0

© Ifri – 2013 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Brigitte Lestrade est professeur émérite de l'université de Cergy-Pontoise.

Ses recherches portent principalement sur les aspects économiques, sociologiques et culturels de l'Allemagne contemporaine, plus particulièrement sur l'évolution du monde du travail.

Parmi ses derniers ouvrages publiés figurent :

Travail et précarité – les working poor en Europe (dir.), Éditions L'Harmattan, 2011.

Emploi et immigration. Vers une convergence des pratiques en Europe ? (dir.), Éditions L'Harmattan, 2009.

Cultures croisées Japon-France, Un regard sur les défis actuels de notre société, (dir.), Éditions L'Harmattan, 2008.

L'emploi des seniors. Les sociétés européennes face au vieillissement de la population active (dir.), Éditions L'Harmattan, 2006.

Résumé

Dix ans après la conception des lois Hartz, cette réforme emblématique du marché du travail en Allemagne, qui a suscité – et suscite encore – des débats passionnés, il est possible de faire un bilan. Saluée par les uns comme la réforme qui a sauvé le pays du déclin, elle est accusée par les autres d'être à l'origine de la misère de millions de chômeurs de longue durée et d'avoir cimenté un vaste secteur de bas salaires unique en Europe. Initiée par un gouvernement de gauche sous le chancelier Gerhard Schröder, elle continue pourtant à susciter un certain scepticisme chez les sociaux-démocrates. Par contre, l'actuelle coalition gouvernementale de droite l'a reprise à son compte, se félicitant des succès obtenus sur le front économique, avec une compétitivité retrouvée grâce à la modération salariale et un bilan commercial à la santé florissante envié par ses voisins.

Dans le domaine social, toutefois, le bilan est loin d'être aussi confortable. Les réformes Hartz ont conduit à un abaissement considérable des allocations chômage, avec des revenus de substitution très faibles, et la contrainte, sous peine de voir les allocations réduites voire suspendues, d'accepter des emplois mal payés, éloignés du domicile ou ne correspondant pas à la qualification des personnes concernées. La réforme a également facilité la pratique d'emplois à temps très partiel, appelés mini-jobs, afin d'accroître la flexibilité pour les entreprises.

Si la réussite économique actuelle de l'Allemagne est indéniable, il est également vrai que le taux de pauvreté y est plus élevé que dans d'autres pays européens comparables. Pour autant, aussi bien le succès économique que la précarité sociale ne peuvent être pleinement attribués aux réformes Hartz. Si elles y ont certes contribué, de nombreux autres facteurs ont également pesé.

Sommaire

INTRODUCTION	4
LE RETABLISSEMENT « MIRACULEUX » DU MARCHÉ DE L'EMPLOI.....	6
QUEL EST L'IMPACT DES LOIS HARTZ SUR LA REUSSITE ECONOMIQUE DE L'ALLEMAGNE ?.....	8
AUTRES FACTEURS D'EXPLICATION DU REcul DU CHOMAGE	13
LES LOIS HARTZ SONT-ELLES A L'ORIGINE DE LA PRECARITE SOCIALE ?.....	16
QUEL EST L'IMPACT DE LA REFORME HARTZ IV SUR LA PRECARITE ? ...	22
AU-DELA DE HARTZ IV: L'ABSENCE DE SALAIRE MINIMUM GARANTI CIMENTE LA PRECARITE.....	27
CONCLUSION.....	30
INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES.....	32

Introduction

Au mois d'août 2012, le gouvernement allemand a célébré les dix ans des lois Hartz. Bien que cette réforme emblématique du marché de l'emploi ait été introduite par un gouvernement rouge-vert (SPD-Bündnis 90/Die Grünen), elle a été reprise à son compte par la coalition gouvernementale noire-jaune (CDU/CSU-FDP) qui lui a succédé. C'est en effet le 16 août 2002, à la cathédrale française de Berlin, que le chancelier Schröder, dans le cadre d'une cérémonie solennelle, a reçu des mains de Peter Hartz le rapport de la « Commission chargée de la réduction du chômage et de la restructuration de l'Office fédéral du travail » qu'il présidait. Saluée par les uns comme « la plus grande réforme du marché du travail de tous les temps », conspuée par les autres « d'engin de démolition de l'État social », elle n'a pas cessé de diviser la société allemande. Les lois Hartz, surtout la quatrième loi qui est à la base de la fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale, ont eu un impact profond tant sur le paysage économique et social que politique, bien au-delà de ce que ses concepteurs ont pu imaginer à l'époque. Sur le plan politique, elle a non seulement fait perdre le pouvoir au gouvernement Schröder, mais elle a aussi contribué à ce que le parti d'extrême gauche, Die Linke, s'établisse en tant que cinquième force politique en Allemagne, car elle lui a servi de ciment pour refuser « la pauvreté par décret ».

Ainsi, la situation socio-économique est toujours analysée à la lumière de cette réforme. Tous les succès, tous les échecs lui sont attribués. Sur le plan économique et social, l'opinion portée sur les réformes Hartz dépend évidemment du positionnement politique de ceux qui l'expriment. Si la loi Hartz IV est considérée par les experts chrétiens-démocrates et libéraux comme la base de la forte position économique actuelle de l'Allemagne, de nombreuses voix critiques, non seulement dans le camp de Die Linke, mais aussi parmi les sociaux-démocrates, estiment qu'elle a fait basculer la lutte contre le chômage vers une lutte contre les chômeurs. Il est de fait que les deux positions peuvent se défendre, comme le démontrent la plupart des spécialistes qui analysent les dix ans des lois Hartz, lesquels y voient ombre et lumière. L'Allemagne est la première puissance économique d'Europe, mais elle affiche un taux de pauvreté

considérable, notamment parmi les enfants¹. Après une brève présentation de la situation du marché de l'emploi, base de sa réussite économique, sera examinée la question de savoir dans quelle mesure les réformes Hartz peuvent être considérées comme ayant eu un impact décisif tant pour renforcer que pour affaiblir la position économique et sociale de l'Allemagne en Europe.

¹ En 2011, 15,1% des enfants allemands de moins de 15 ans vivent dans des familles bénéficiaires d'allocations Hartz IV, ce qui correspond à un enfant sur six environ (Source : Eurostat).

Le rétablissement « miraculeux » du marché de l'emploi

Lorsque les Allemands et leurs voisins européens évoquent la situation actuelle du marché de l'emploi, les superlatifs ne sont guère loin, même sous la plume de l'Agence fédérale du Travail, qui n'hésite pas à parler de « miracle de l'emploi » (Jobwunder)². L'évolution des chiffres du chômage semble leur donner raison. En 2005, l'année de l'entrée en vigueur des lois Hartz, le nombre de chômeurs était de 4,57 millions, un chiffre qui a baissé d'année en année pour atteindre 2,34 millions en 2012. La seule exception à la baisse est l'année 2009, où le nombre de chômeurs, suite à la crise économique et financière, s'est accru de 90 000 personnes. Dès 2010, le recul du chômage s'est poursuivi. En comparaison internationale, le taux de chômage allemand se situe, avec 5,4 % en février 2013, pratiquement à la moitié de celui de l'Europe des 27 (10,9 %)³. Seuls le Luxembourg (5,5 %) et l'Autriche (4,8 %) se situent à des niveaux comparables.

Parallèlement, le nombre d'actifs est passé de 38,87 millions en 2005 à 41,53 millions en 2012. Pour la seule année 2012, l'accroissement est de 422 000 personnes, ce qui correspond à environ 1 % du total des actifs. Une part importante de cette augmentation, 40 %, est due au solde migratoire positif avec une arrivée massive de main-d'œuvre en provenance des huit nouveaux membres de l'UE qui bénéficient, depuis le 1^{er} mai 2011, de la libre circulation relative au marché de l'emploi⁴ ainsi que de certains pays d'Europe du Sud durement frappés par la crise. Le secteur des

² Destatis, 11.1.2012.

³ Ce chiffre global masque toutefois des disparités régionales importantes, le chômage étant plus important dans les nouveaux Länder, même s'il y est en baisse aussi, ainsi que dans le Nord de l'Allemagne. Ainsi, il atteint 12,7% à Berlin contre 3,4% en Bavière, une des régions les plus riches d'Allemagne avec le Bade-Wurtemberg, toutes les deux en situation de plein emploi.

⁴ D'après l'Office fédéral de statistique, 501 000 étrangers sont arrivés en Allemagne au premier semestre 2012, 15% de plus que pendant la même période de l'année précédente. 306 000 sont originaires de pays de l'UE. Les arrivées en provenance de pays ayant rejoint l'UE en 2004 sont particulièrement importantes (+20%) de même que pour ceux entrés en 2007 (+24%). La Pologne occupe la première place avec 89 000 arrivées (Destatis, *Pressemiteilung* 15.11.2012). Depuis le 1^{er} mai 2011, les travailleurs en provenance de l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque bénéficient pleinement de la libre circulation au sein de l'UE.

services, qui emploie pratiquement les trois quarts des actifs (73,7 % en 2011) continue à créer le plus grand nombre d'emplois, notamment dans le domaine des services aux entreprises. Ce que les services gouvernementaux notent avec la plus grande satisfaction, c'est l'accroissement plus que proportionnel du nombre d'emplois assujettis aux assurances sociales depuis plusieurs années, ce qui démontrerait la capacité des lois Hartz à créer des emplois de qualité, et non seulement des emplois précaires, comme l'affirment ses détracteurs.

Les derniers chiffres portant sur le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales tendraient à donner raison au gouvernement. Depuis plusieurs années, le nombre de personnes percevant les minima sociaux est en baisse. À la fin de l'année 2011, 7,3 millions de personnes, c'est-à-dire 8,9 % de la population, percevaient des prestations sociales. C'est le pourcentage le plus bas depuis l'instauration du calcul en 2006. Ce recul se constate dans tous les Länder, notamment dans ceux de l'Est. À titre d'exemple, le taux de bénéficiaires dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, un des Länder les plus pauvres d'Allemagne, est passé de 17,8 % d'allocataires en 2006 à 13,7 % en 2011. C'est à Berlin qu'il est le plus élevé : 18,9 % en 2011. Mais même dans la capitale, il est légèrement en recul par rapport à 2006 (20 %). Au vu de ces constats encourageants, les pères de la réforme, ainsi que le gouvernement actuel, considèrent que leurs actions énergiques ont guéri « l'homme malade de l'Europe »⁵, surnom que portait l'Allemagne au début des années 2000, et ont puissamment contribué à le transformer en poids lourd économique.

⁵ Une dizaine d'années après l'unification allemande, qui a conduit à une croissance économique forte mais de faible durée, l'Allemagne a dû faire face à une situation de croissance atone voire négative. Chômage élevé, recul du nombre d'actifs, destruction d'emplois et consommation en berne ont conduit à un déséquilibre des finances publiques insoutenable. Les caisses maladie et retraites étaient au bord de la faillite. L'Allemagne était prise dans une spirale de déclin inéluctable. Pour couvrir les dépenses, les acteurs publics accroissaient les cotisations, ce qui renchérisait le facteur travail et contribuait à affaiblir la compétitivité du pays. C'est en raison de cette situation que le Chancelier de l'époque, Gerhard Schröder, a conçu l'agenda 2010, destiné à sortir l'Allemagne de l'enlisement. L'agenda 2010 était un ensemble de mesures disparates couvrant des domaines aussi variés que la fiscalité, le droit du licenciement, les cotisations aux assurances sociales, l'artisanat ainsi que les lois Hartz destinées à réformer le marché du travail.

Quel est l'impact des lois Hartz sur la réussite économique de l'Allemagne ?

Afin de mesurer l'impact des réformes Hartz sur l'insolente santé économique de l'Allemagne d'aujourd'hui, il n'est pas inutile de se remémorer leur point de départ. Au début de l'année 2002, le chancelier Schröder a fait appel à Peter Hartz, à l'époque directeur des ressources humaines chez Volkswagen et proche du parti social-démocrate, pour que celui-ci lui propose une restructuration de l'Office fédéral du travail de Nuremberg (l'équivalent de Pôle emploi en France) accusé par la Cour des Comptes fédérale d'avoir publié des statistiques de placement inexactes. À quelques mois des élections au Bundestag qui risquaient de voir le chancelier Schröder mis en difficulté en raison d'un niveau de chômage qu'il ne parvenait pas à juguler, le scandale de l'Office fédéral du travail lui donnait l'occasion de prendre des mesures énergiques susceptibles de redresser la situation. Face aux critiques acerbes adressées à l'administration du travail, le gouvernement ne se contenta pas de remplacer le président à la tête de l'Office. Il a créé la commission « services modernes sur le marché du travail » (« Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ») dont il a confié la direction à Peter Hartz. Ce dernier, ainsi que les membres de sa commission, étaient chargés de faire des propositions en vue de transformer les agences pour l'emploi en fournisseurs de services modernes à destination des chômeurs, des actifs et des entreprises. Le but initial était l'amélioration du fonctionnement interne de l'Agence fédérale du travail en vue d'accélérer le placement des chômeurs et de parvenir ainsi à une baisse du nombre de chômeurs. Lors de la présentation des mesures proposées par sa commission, P. Hartz a affirmé que le nombre de chômeurs serait divisé par deux en trois ans, si elles étaient réalisées à 100 %.

Les mesures phares de la réforme

Que proposait la Commission Hartz pour améliorer la situation de l'emploi en Allemagne ? La réflexion qui sous-tendait l'introduction des lois Hartz, notamment de la loi Hartz IV, visait à rectifier deux évolutions considérées comme contre-productives : premièrement, étant donné le nombre croissant de chômeurs au début de la

première décennie des années 2000, les allocations coûtaient trop cher, et deuxièmement, le système – avec trois formes d'assistance, l'allocation chômage, l'assistance chômage et l'aide sociale, et deux administrations compétentes, une au niveau fédéral, les agences pour l'emploi, et une au niveau communal, l'aide sociale – était beaucoup trop complexe et générateur de dysfonctionnements. Il convenait par conséquent de réduire le nombre et le montant des allocations et d'introduire un « guichet unique » pour les demandeurs d'emploi.

La fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale

La fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale est, de ce point de vue, considérée comme le cœur de la loi Hartz IV. Avant son entrée en vigueur, les chômeurs et les personnes inaptes au travail bénéficiaient, selon le cas, d'un des trois revenus de substitution. Le premier, l'allocation chômage, était versé à tous les salariés ayant perdu leur emploi pendant une durée, variable selon l'âge et l'ancienneté, pouvant aller jusqu'à 36 mois. Financée par l'assurance chômage, elle atteignait environ les deux tiers du salaire précédent. Depuis le 1er janvier 2005, la durée de perception de cette allocation, baptisée allocation chômage I (Arbeitslosengeld I, AIG I) n'est plus que de 12 mois (18 mois pour les plus de 55 ans). Après épuisement des droits à l'allocation chômage, le demandeur d'emploi percevait l'assistance chômage. Financé par le contribuable au niveau fédéral, le niveau de ce revenu de substitution était également fonction du dernier salaire perçu et atteignait environ la moitié de celui-ci. L'aide sociale, quant à elle, était versée par les communes aux personnes sans ressources. D'un montant faible, elle était complétée par une aide au loyer, voire une prise en charge complète, ainsi que diverses aides complémentaires. Pour les chômeurs de longue durée, ces deux derniers revenus de substitution sont désormais fusionnés pour former l'allocation chômage II (Arbeitslosengeld II, AIG II). Les bénéficiaires de cette nouvelle allocation, les chômeurs en fin de droits de l'allocation chômage I et les anciens bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail, dépendent désormais d'administrations gérées en commun par les agences pour l'emploi et les communes. Cette réforme de l'indemnisation du chômage signifie concrètement qu'au bout d'un an de chômage, les chercheurs d'emploi ne touchent plus que l'équivalent du RSA, ce qui est censé les inciter à chercher plus activement à retravailler, pour ne pas tomber non seulement dans la misère, mais aussi dans le discrédit, les bénéficiaires de Hartz IV étant souvent assimilés à des personnes réfractaires au travail.

Le durcissement des conditions de perception des allocations chômage

Ces limitations considérables des allocations pour les chômeurs de longue durée s'accompagnent de mesures destinées à hâter le retour de ces derniers sur le marché du travail. S'agissant de personnes souvent éloignées de toute activité professionnelle, leur insertion se fait surtout dans le cadre du deuxième marché de l'emploi⁶. Néanmoins, les allocataires ne peuvent pas refuser un emploi, même s'il ne correspond ni à leur formation ni à leur rémunération antérieure. Tout travail est considéré comme acceptable (zumutbar), devant donc être accepté par l'allocataire. Les seules restrictions apportées sont les suivantes : l'emploi proposé doit correspondre aux capacités de l'allocataire et à son état de santé, et il ne doit pas « compliquer sa réinsertion dans les activités exercées jusqu'à présent ». L'éducation des enfants ne doit pas en souffrir, et l'activité professionnelle doit être conciliable avec les soins prodigués à un proche. Dans la jurisprudence ont été considérés comme acceptables des emplois dont la rémunération est au pire de 30 % au-dessous du tarif en vigueur voire même si elle ne couvre pas le minimum vital, c'est-à-dire si elle est au-dessous du montant de l'aide sociale ou si l'emploi n'est pas assujéti aux assurances sociales. C'est par exemple le cas quand l'agence pour l'emploi (JobCenter) demande que soit effectué un travail dans le domaine public ou social contre le versement du revenu de substitution. Ces fameux « jobs à un euro » sont des activités ne faisant théoriquement pas concurrence au premier marché du travail⁷ et qui sont rémunérées à 1 euro de l'heure en plus de l'allocation chômage II. Si le chômeur refuse l'emploi à 1 euro proposé par le JobCenter, il risque une réduction de son allocation de 30 % pendant trois mois, s'il refuse de façon répétée, de 60 %. Les jeunes de moins de 25 ans perdent leurs droits complètement.

⁶ D'après les sociologues du travail, le deuxième marché de l'emploi correspond aux activités professionnelles subventionnées par l'Etat et organisées dans le cadre d'institutions telles que les associations (par exemple dans le but de rapprocher de l'emploi des personnes éloignées du travail). Les activités proposées aux chômeurs de longue durée en Allemagne ou les « emplois aidés » créés pour les jeunes en France (par exemple les « emplois d'avenir ») appartiennent à cette catégorie.

⁷ Le premier marché du travail désigne le marché du travail régulier. Il offre des conditions d'emploi sans subventions spécifiques ou autres mesures d'activation de la politique de l'emploi.

La flexibilité par la facilité du recours aux mini-jobs

Parallèlement à ce durcissement des conditions d'obtention de l'allocation pour chômeurs de longue durée, la loi Hartz II a introduit des mesures destinées à faciliter le recours au travail à temps très partiel, les mini-jobs. Ces emplois à temps très réduit existaient déjà du temps du chancelier Kohl, où ils bénéficiaient d'un encadrement réglementaire très favorable sur le plan fiscal doublé d'une exonération totale des cotisations aux assurances sociales, des avantages supprimés par le gouvernement Schröder pour des raisons politiques, dès son arrivée au pouvoir. Du coup, les petits emplois avaient largement perdu de leur attrait, du moins pour les salariés disposant par ailleurs d'un emploi permanent. La Commission Hartz, y voyant une mine d'emplois insuffisamment utilisée, se proposait de relever le seuil de rémunération des petits emplois de 325 euros à l'époque à 500 €, notamment pour élargir les possibilités d'emploi dans le secteur des services aux familles. Depuis le 1er avril 2003, la limite de rémunération des mini-jobs qualifiés d'emplois « négligeables »⁸ (*geringfügige Beschäftigung*) est portée de 325 euros à 400 euros, et non pas 500 euros comme l'avait suggéré la Commission. La limitation temporelle à un maximum de 15 heures de travail par semaine, existant avant cette date, est totalement supprimée. En outre est introduite une zone de transition, de 400 à 800 euros, dans laquelle les cotisations sociales s'accroissent de façon régulière, créant ce que la Commission de conciliation avait appelé les *midi-jobs*. Cette hausse massive d'emplois à temps partiel précaires est assumée par le gouvernement actuel, qui, au début de l'année 2013, a procédé au relèvement de la limite de rémunération de 400 à 450 euros, afin de soutenir le marché de l'emploi.

La déconnexion de la croissance et du chômage

Les mesures phares des lois Hartz visant d'un côté à inciter fortement les chômeurs à se réinsérer dans le marché de l'emploi, en utilisant plus le bâton que la carotte, et en facilitant les emplois à temps très partiel, avaient pour objectif la division par deux du chômage. À

⁸ Depuis cette date, les salariés à temps très partiel avec un revenu mensuel allant jusqu'à 400 € ne paient pas d'impôts sur le revenu ni de cotisations sociales. Leurs employeurs versent l'équivalent de 30% du salaire pour couvrir les cotisations sociales et les obligations fiscales. Les détenteurs d'un *midi-job* cotisent aux assurances sociales et paient des impôts en fonction du niveau de leur rémunération.

regarder les résultats dix ans plus tard, on ne peut que constater que le pari a été tenu. En obligeant les chômeurs à accepter pratiquement n'importe quel emploi et en introduisant une importante mesure de flexibilité dans le marché du travail en rendant les mini-jobs plus attractifs, le gouvernement est parvenu à atteindre un objectif qui paraissait hors de portée de la plupart des pays. Ce qui est particulièrement significatif, c'est la dissociation du taux de croissance économique de celui du chômage. La plupart des économistes estiment que le recul du chômage n'est possible qu'en période de croissance. Ils ne s'accordent pas sur le taux de croissance nécessaire, mais un minimum de 2 % est régulièrement avancé. Or, mis à part l'année 2009, où la croissance en Allemagne était fortement négative, avec -4,7 %, le chômage a reculé depuis l'introduction de la réforme Hartz, même pendant les années de faible croissance, telle que 2012, où le PIB n'a augmenté que de 0,7 % et où le chômage a quand même reculé de plus de 150 000 personnes, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1
Croissance du PIB et nombre de chômeurs en Allemagne
de 2004 à 2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Croissance du PIB en %	1,2	0,8	3	2,5	1,3	-4,7	3,6	3	0,7
Nombre de chômeurs	4,16	4,57	4,24	3,6	3,13	3,22	2,94	2,5	2,34

Source : Destatis

Ce succès de la réforme Hartz, base des performances économiques du pays, est un constat qui n'est guère contesté, même s'il porte plus sur le nombre d'emplois créés que sur leur qualité. La suppression des barrières à l'exercice d'un mini-job a également été saluée, surtout par les entreprises, qui considéraient que ce recours facile au travail à temps très partiel leur offrait un espace de flexibilité qui leur faisait défaut, le droit du travail étant très rigide en Allemagne.

Autres facteurs d'explication du recul du chômage

Un tel recul du chômage en si peu d'années est surprenant et inhabituel dans les pays européens qui, il est vrai, n'ont pas connu de réforme analogue. Toutefois, la plupart des spécialistes estiment que ce succès est dû non seulement aux lois Hartz, mais aussi à bon nombre d'autres facteurs, que ce soit dans le domaine réglementaire, contractuel, voire culturel. Ainsi, la flexibilité ne repose pas seulement sur les mini-jobs, mais aussi sur la réforme du droit du licenciement, initiée par le gouvernement Schröder en même temps que celle du marché du travail. Avant 2004, la loi de protection contre le licenciement, très contraignante en Allemagne, s'appliquait à toutes les entreprises, sauf celles de moins de six salariés. La réforme a élargi cette dispense à toutes celles de moins de onze salariés. De plus, le nouveau droit du licenciement permet à toutes les entreprises, pas seulement les petites, de garder les salariés les plus performants lors d'une procédure de licenciement collectif, au lieu d'être obligées de licencier en premier les derniers arrivés, qui s'avèrent souvent être les jeunes. En outre, des mesures ont été prises pour réduire le nombre de conflits devant les tribunaux du travail.

Un autre facteur, encore insuffisamment exploré en France, ayant contribué à faire refluer le chômage est la gestion de la main-d'œuvre en temps de crise. Les entreprises ont rapidement réagi à la baisse des carnets de commande en pratiquant la « flexibilité interne », c'est-à-dire en réduisant le temps de travail réglementaire et en acceptant un recul de la productivité afin de conserver leurs salariés pour le redémarrage de l'activité économique après la crise. Ces deux mesures, la réduction du temps de travail et le maintien des salariés par le biais du chômage partiel, sont supposées avoir sauvé environ trois millions d'emplois, dont deux pour le seul chômage partiel⁹. Tous ces outils internes aux entreprises, gérés au cas par cas par elles, ne font pas partie de l'instrumentaire des lois Hartz, mais ils ont fortement contribué à stabiliser le marché de l'emploi pendant la crise. C'est ce qui explique aussi le puissant rebond de la croissance économique en 2010, car les entreprises n'ont pas perdu

⁹ Il est à noter que le terme „chômage partiel“, connoté négativement en France, s'appelle „travail réduit“ (Kurzarbeit) en Allemagne, ce qui lui confère une aura plus positive.

de temps à recruter de la main-d'œuvre, quand les carnets de commande se sont garnis à nouveau.

La modération salariale, renforcée par les réformes Hartz, souvent citée aussi pour expliquer la bonne tenue du marché du travail, est toutefois considérée avec plus de réserves quant à son rôle dans le recul du chômage. Entre 2001 et 2011, l'Allemagne a connu la plus faible progression des salaires de toute l'Union Européenne, avec une hausse de 19,4 % en dix ans, alors que le coût du travail horaire a grimpé de 39,2 %, c'est-à-dire plus du double, en France¹⁰. Les salaires ayant été très élevés en Allemagne avant les réformes Hartz, ils sont toujours plus élevés d'un tiers par rapport à la moyenne européenne, mais ils ne se situent plus qu'au 7e rang des pays de l'Union, très loin derrière la Belgique, et de 12 % inférieurs aux salaires pratiqués en France (30,10 euros en Allemagne, comparé à 34,20 euros en France). Pour les entreprises, la situation est encore plus favorable, si on prend en considération les coûts annexes aux salaires¹¹. Pour les défenseurs de la modération salariale allemande, elle constitue un des facteurs indéniables de la compétitivité du pays, notamment de son industrie¹². Pour ses détracteurs, par contre, la relative faiblesse des salaires est le signe d'un recours accru dans certains secteurs de l'industrie et des services au travail intérimaire et à temps partiel. De plus, le faible développement des salaires est considéré comme un frein à la consommation intérieure et peut, de ce fait, peser sur la croissance et sur l'emploi.

Ce rapide survol des facteurs susceptibles d'avoir contribué au reflux du chômage et à la croissance économique – auxquels il conviendrait d'ajouter l'efficacité de la formation professionnelle, la structure dense des PME et les liens étroits entre universités et entreprises au niveau de la recherche, pour ne citer que quelques éléments supplémentaires –, montre qu'il s'agit bien d'un phénomène multifactoriel. Si la réforme Hartz n'est pas le seul élément responsable de ce développement positif, il est indéniable qu'elle a joué un rôle important, voire déterminant pour certains, au minimum

¹⁰ Source: Destatis, « Pressemitteilung 144 », 24.4.2012.

¹¹ Par rapport aux autres pays européens, les coûts annexes, essentiellement les cotisations sociales à la charge des entreprises, sont particulièrement faibles en Allemagne. Alors qu'un employeur en France paie 50 € de coûts annexes sur 100 € de salaire brut, le deuxième taux le plus élevé derrière la Suède, en Allemagne, il ne verse que 28 €, ce qui le place en 16^{ème} position parmi les pays européens, et au-dessous de la moyenne de 32 € pour 100 € de salaire brut. (Source: Destatis, « Pressemitteilung 144 », 24.4.2012)

¹² Il n'est pas certain que cette situation favorable perdure. D'après Destatis, l'accroissement nominal des salaires était de 2,6% en 2012, un chiffre au-dessus du taux de l'inflation, comparé à seulement 1,5% en 2011 et 1,6% en 2010. Les revendications des syndicats pour l'année 2013 suggèrent qu'un mouvement de rattrapage des salaires se dessine, lequel serait susceptible de mettre un terme à la modération salariale qui a prévalu pendant dix ans.

en tant que déclencheur d'un processus de changement des mentalités.

Les lois Hartz sont-elles à l'origine de la précarité sociale ?

D'après ceux qui expriment un point de vue critique, le principe « soutenir et exiger » (« Fördern und fordern ») qui est à la base des lois Hartz aurait conduit un nombre croissant de chômeurs tout droit vers la pauvreté. En réduisant la durée de perception et le montant des allocations chômage et en soumettant tous les chômeurs de longue durée à un régime financier équivalent au RSA français, le gouvernement aurait en quelque sorte organisé lui-même leur maintien dans la précarité et accru la pauvreté de la population allemande en général. Qu'en est-il réellement ?

Évolution du taux de pauvreté depuis l'application de la réforme Hartz

L'étude des chiffres que les agences de statistiques, tant au niveau européen que fédéral, mettent à disposition, donnent une image contrastée. La dernière enquête « Vivre en Europe » (« Leben in Europa ») de 2011, dont les résultats provisoires ont été publiés fin 2012, indique que 12,8 millions de personnes étaient considérées comme « menacées de pauvreté » (armutsgefährdet, un euphémisme allemand) en 2010, ce qui correspond à un taux de pauvreté de 15,8 % d'après Eurostat¹³. Ce taux place l'Allemagne au milieu des pays européens, les pays du Sud présentant un taux de pauvreté plus élevé, déjà avant la crise économique et financière actuelle, et les pays scandinaves se situant nettement en-dessous¹⁴. Si la

¹³ La pauvreté monétaire est définie dans les statistiques européennes et allemandes comme étant à 60% du revenu médian. En 2010, une personne était considérée comme pauvre si, en prenant en considération l'ensemble des revenus, y compris tous les transferts d'argent public, elle percevait moins de 11 512 € par an ou 952 € par mois.

¹⁴ À titre de comparaison : le Royaume-Uni est à 16,2% de pauvres, l'Italie à 19,6%, et l'Espagne à 21,8%, selon les données d'Eurostat de 2010. La France, quant à elle, présente un taux de pauvreté de 14,1%, plus bas que celui de l'Allemagne, et en hausse seulement depuis le début de la crise. Depuis 2000, le taux de pauvreté français est resté aux environs de 13%. Deux pays se distinguent nettement en Europe, ce sont la Norvège avec 10,5% et les Pays-Bas avec seulement 11% de pauvres (voir tableau n° 3 avec les chiffres de tous les pays de la zone euro).

précarité avait explosé en Allemagne après l'introduction des lois Hartz, on devrait constater un accroissement notable du taux de pauvreté. Or, les statistiques ne montrent rien de tel depuis l'application de la réforme en 2005, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2
Taux de pauvreté en Allemagne selon quelques critères
sociodémographiques, de 2005 à 2011 (exprimé en %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	14,7	14	14,3	14,4	14,6	14,5	15,1
Hommes	14,3	13,7	13,8	13,9	14,1	14	14,5
Femmes	15,1	14,4	14,8	15	15,1	15	15,7
Actifs	7,3	7,1	7,4	7,4	7,5	7,5	7,8
Chômeurs	49,6	49,4	53,5	56	53,7	54	58,7
< 18 ans	19,7	18,7	18,6	18,7	18,9	18,4	19,1
Nationalité allemande	12,8	12,2	12,5	12,7	13	12,9	13,5
Nationalité étrangère	34,3	32,6	32,6	31,6	31,8	31,7	31,9

Source : Destatis, 2012, résultats du Mikrozensus (micro-recensement)

Les taux de pauvreté indiqués par l'Agence fédérale de statistique Destatis sont un peu plus optimistes que ceux indiqués par Eurostat, mais, l'année 2011 exceptée, ils montrent, comme les chiffres européens, une remarquable stabilité. Depuis 2005, le taux de pauvreté n'a guère varié, tournant autour de 14 à 15 %. On pourrait en déduire que la réforme Hartz IV n'a eu aucun impact sur la précarité en Allemagne. Mais l'image change dès qu'on se réfère aux années antérieures à la réforme. Car avant 2005, de 2000 à 2004, le taux de pauvreté, compris entre 10 et 12 %, était beaucoup plus faible. On peut en déduire que Hartz IV a bel et bien conduit à un accroissement de la pauvreté, une pauvreté que même le recul considérable du chômage n'est pas parvenu à juguler.

Le tableau n° 2 est également intéressant de par les caractéristiques sociodémographiques des personnes concernées, qui conduisent à ou qui maintiennent dans la pauvreté. Les femmes affichent en général un taux de pauvreté plus élevé que les hommes en raison notamment de leurs carrières moins rectilignes. En outre, toutes les catégories présentent une relative stabilité, à l'exception de deux, à savoir les personnes de nationalité étrangère et les chômeurs. Le taux de pauvreté des étrangers, très important au demeurant, puisqu'un tiers d'entre eux vit dans la précarité financière, a légèrement reculé depuis 2005 et, ce qui mérite d'être souligné, n'a pas augmenté depuis le début de la crise économique en 2008. Il en

va tout autrement avec la catégorie des chômeurs. Le pourcentage de chômeurs vivant dans la pauvreté, lourdement frappés pendant toute la période étudiée, est passé de 49,6 % en 2005 à 58,7 % en 2011. Il n'est pas certain que cette aggravation soit la conséquence de la réforme Hartz, mais comparé à l'évolution des autres catégories, on ne peut exclure cette conclusion.

Le taux de pauvreté n'est pas le seul indicateur de précarité relevé par les statistiques européennes. Il est agrégé à un taux intitulé « pauvreté et exclusion sociale » qui, outre la pauvreté, porte aussi sur deux autres critères, la « privation matérielle considérable » et « les ménages à très faible participation à l'emploi ». En 2011, environ un Allemand sur cinq (19,9 % en 2010), c'est-à-dire 16 millions de personnes, vivait dans la pauvreté ou l'exclusion¹⁵. Toutefois, le taux de pauvreté et d'exclusion, qui peut surprendre dans un pays dont le PIB par habitant est le 7^e plus élevé des pays de l'UE, ne se confond pas avec le taux de bénéficiaires de Hartz IV.

Pauvreté et perception de l'allocation Hartz IV ne sont pas synonymes

En réalité, le nombre de bénéficiaires de minima sociaux représente à peine la moitié de ceux faisant partie de la population des pauvres et exclus. En 2011, environ 7,3 millions de personnes, ce qui correspond à 8,9 % de la population, percevaient des allocations pour assurer leur subsistance¹⁶. Les allocataires Hartz IV représentent le groupe le plus important, avec 6,1 millions de personnes. C'est le taux le plus bas enregistré depuis l'introduction de la réforme. Fin 2006, il était encore de 10,1 %. Si le nombre d'allocataires est globalement en recul, les disparités régionales restent considérables. En Bavière, seuls 3,2 % des habitants percevaient cette prestation en 2011, alors qu'à Berlin, à l'autre bout de l'échelle, ils étaient 16,2 %, nettement au-dessus de la moyenne des nouveaux Länder (10,3 %). Les administrations régionales du travail ne s'attendent pas à une poursuite du mouvement de baisse. Les chiffres les plus récents indiquent à nouveau une tendance à la hausse.

¹⁵ Cet indicateur social (« pauvreté et exclusion sociale ») a été introduit dans le cadre de la stratégie Europe 2020 visant à réduire la pauvreté et l'exclusion dans les pays européens. Les possibilités de participer à la vie en société des personnes frappées de pauvreté et d'exclusion sont très réduites. Elles ne sont pas en mesure de payer leurs factures courantes, ne peuvent pas prendre un repas complet au moins un jour sur deux, ne peuvent pas procéder aux achats d'équipement indispensables, ne peuvent partir en vacances ou posséder une voiture, pour ne citer que quelques exemples des privations dont Eurostat tient compte dans ces statistiques.

¹⁶ Le nombre de 7,3 millions de bénéficiaires de minima sociaux comprend aussi les allocataires de l'aide sociale, presque un million, et d'autres groupes, plus restreints, tels que les demandeurs d'asile.

S'il est indéniable que les six millions de bénéficiaires des allocations Hartz IV sont rarement à l'aise sur le plan financier, leur situation est assez diverse, car elle ne dépend pas seulement du niveau de leur allocation, mais aussi de la structure familiale. Depuis la réforme de 2010 imposée par la Cour constitutionnelle (Lestrade 2010), un chômeur de longue durée adulte perçoit 359 euros par mois, une somme à laquelle s'ajoutent le loyer et les frais de chauffage pris en charge par les pouvoirs publics. Ce taux s'applique aux célibataires et à l'adulte dans les familles monoparentales. L'allocation versée pour les enfants présents au foyer se calcule sur la base de la somme versée pour un adulte¹⁷. En comparaison internationale, les chômeurs de longue durée en Allemagne sont dans une situation de grande pauvreté (voir note n° 22), notamment les célibataires et les couples sans enfants. Ainsi, un célibataire perçoit, après 5 ans de chômage, un revenu de substitution qui ne correspond qu'à 36 % de son salaire net antérieur, ce qui place l'Allemagne au 14e rang des pays de l'OCDE et à peine au-dessus de la moyenne de 32 % des 29 pays étudiés (France 34 %)¹⁸. Par contre, un chômeur avec un conjoint également sans emploi et deux enfants, dont les revenus antérieurs se situaient dans la moyenne, perçoit environ 63 % de ses revenus antérieurs après 5 ans de chômage, ce qui le place nettement au-dessus de la moyenne de l'OCDE qui s'établit à 55 % (France 54 %). La différence est encore plus grande pour des familles monoparentales avec deux enfants qui voient leur revenu atteindre 61 % du dernier salaire d'activité.

Ces chiffres montrent que la réforme Hartz IV a créé une situation où les chômeurs de longue durée chargés d'enfants ont peu d'incitation à reprendre une activité professionnelle rémunérée. Le niveau élevé des impôts sur le revenu ainsi que les cotisations sociales également très élevées car partagées à égalité avec l'employeur font que la reprise d'un emploi parfois faiblement rémunéré n'est pas intéressante pour ces chômeurs. C'est peut-être cette situation très inégale entre différentes catégories de chômeurs qui explique que seuls 2 millions sur un total de plus de 6 millions de bénéficiaires sont effectivement concernés par des mesures de placement, les autres se trouvant soit en formation soit font partie des salariés travaillant dans le secteur des bas salaires qui perçoivent un complément de rémunération dans le cadre de Hartz IV. Ainsi, les 16 millions de pauvres en Allemagne, c'est-à-dire ceux qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté de 60 % du revenu médian, englobent la grande majorité des bénéficiaires de Hartz IV, mais ils comprennent aussi bon nombre de ceux qui travaillent à temps (trop) partiel et/ou dans le secteur des bas salaires, ce qui est le cas de pratiquement un quart des salariés. Le risque de vivre dans la

¹⁷ Pour les enfants de moins de 6 ans, l'allocation est de 60% (215 €), entre 6 ans et moins de 14 ans de 70% (251 €) et pour ceux entre 14 et 18 ans de 80% (287).

¹⁸ Voir <www.oecd.org>.

pauvreté touche en particulier, outre les chômeurs et les salariés du secteur des bas salaires, les familles monoparentales, avec un taux de pauvreté, d'après Destatis, de 37,1 % en 2010. Le taux de pauvreté global en Allemagne était de 15,8 % en 2011, ce qui situe le pays à un modeste dixième rang des pays de la zone euro, comme le montre le tableau ci-dessous¹⁹. Si la plupart des pays du Sud de l'Europe affichent un taux de pauvreté supérieur, ce qui n'est pas étonnant dans le contexte de crise que nous connaissons, bon nombre de pays du Nord ou de l'Est de l'Europe présentent un taux inférieur, notamment l'Autriche et les Pays-Bas²⁰.

Tableau n° 3
Taux de pauvreté dans les pays de la zone euro

	2009	2010	2011
Allemagne	15,5	15,6	15,8
Autriche	12	12,1	12,6
Belgique	14,6	14,6	15,3
Chypre	15,8	15,1	14,5
Espagne	19,5	20,7	21,8
Estonie	19,7	15,8	17,5
Finlande	13,8	13,1	13,7
France	12,9	13,3	14
Grèce	19,7	20,1	21,4
Irlande	15	16,1	nn
Italie	18,4	18,2	19,6
Luxembourg	14,9	14,5	13,6
Malte	15,3	15	15,4
Pays-Bas	11,1	10,3	11
Portugal	17,9	17,9	18
Slovaquie	11	12	13
Slovénie	11,3	12,7	13,6

¹⁹ Avant l'entrée en vigueur de la réforme Hartz, l'Allemagne présentait le deuxième taux de pauvreté le plus bas des pays de la zone euro, derrière la Finlande et à égalité avec la Slovénie.

²⁰ Le seuil de pauvreté étant une valeur relative, 60% du revenu médian est plus bas dans des pays tels que la Slovénie et la Slovaquie qu'en France ou en Allemagne; mais il faut le comparer au niveau de vie des pays en question. Avec 500 € (niveau du seuil de pauvreté en Slovénie), il est possible de s'acheter plus de biens et de services dans ce pays qu'en Allemagne par exemple.

Zone euro	15,9	16,1	16,9*
Union européenne	16,3	16,4	16,9*

Source : Eurostat, dernier update : 21.3.2013, * = estimation

Si pour le taux de pauvreté global, l'Allemagne se situe dans la moyenne des pays européens, tel n'est pas le cas du taux de pauvreté des chômeurs. La question se pose donc de savoir dans quelle mesure leur situation de précarité peut être mise en relation avec les réformes Hartz.

Quel est l'impact de la réforme Hartz IV sur la précarité ?

Une perception de l'allocation chômage trop brève

Des familles ou des individus en situation précaire ont toujours existé, notamment depuis le premier choc pétrolier qui a vu l'accroissement du chômage par paliers jusqu'au niveau insoutenable qui a prévalu avant l'introduction des réformes Hartz. Or, le terme même de Hartz IV est aujourd'hui synonyme de précarité, notamment dans les couches moyennes de la population. Celles-ci, situées entre 70 % et 150 % du revenu médian, vivent dans la hantise d'être happées par la pauvreté. Cette crainte n'est pas infondée : depuis le début des années 2000, où elles représentaient encore presque les deux tiers de la population, elles sont passées à moins de 60 % en 2011. Cela signifie que quatre millions de personnes sont descendues dans la pauvreté, une situation dont on ne se relève que difficilement.

Le premier élément par lequel Hartz IV nourrit la précarité est la faible durée de perception de l'allocation chômage I introduite par la réforme. Cette allocation, basée sur le principe de l'assurance chômage, n'est plus versée que pendant un an, un an et demi pour les plus de 55 ans, une durée extrêmement faible en comparaison internationale²¹. Une fois ce délai passé, le chômeur, même celui ayant perçu un salaire élevé et cotisé pendant de longues années, se retrouve sans transition au niveau de l'équivalent du RSA. Si, au début des années 1990, encore presque 70 % des sans-emploi percevaient des prestations des agences pour l'emploi dont le niveau dépendait pour la plupart du salaire antérieur, aujourd'hui, ce n'est plus le cas que pour 35 % des chômeurs. De plus, le versement de l'allocation Hartz IV comme celui de l'aide sociale, est subordonné à un examen approfondi des moyens financiers des demandeurs,

²¹ Si un salarié allemand de 40 ou 50 ans, ayant travaillé toute sa vie depuis l'âge de 18 ans, ne perçoit l'allocation chômage que pendant 52 semaines, son homologue français ou norvégien atteint 194 semaines. Au Danemark, pays connu pour son traitement généreux des chômeurs, ils sont indemnisés pendant 208 semaines, c'est-à-dire 4 ans, et ce à un niveau très élevé.

appelés à puiser d'abord dans leurs réserves ou dans celles de leur famille, avant de se voir attribuer cette allocation chômage II. L'assurance chômage n'offre plus, comme par le passé, de filet de sécurité aux classes moyennes.

S'y ajoute que nombre de salariés ayant perdu leur emploi ne sont pas en mesure de remplir les conditions d'attribution de l'allocation chômage I. Ce revenu de substitution proportionnel au salaire n'est versé qu'à ceux ayant tenu un emploi assujéti aux assurances sociales pendant douze mois au cours des deux années précédentes. Les personnes qui se trouvent dans un emploi atypique ou qui présentent des carrières brisées aux nombreuses interruptions n'y parviennent que rarement. Elles sont d'emblée exclues du bénéfice de l'allocation chômage I. Celui-ci n'est d'ailleurs pas d'un niveau élevé en comparaison internationale : un chômeur célibataire ne perçoit qu'environ 60 % de son dernier salaire net. Les chômeurs en Allemagne ont le taux de pauvreté le plus élevé de tous les pays européens²². Les raisons en sont multiples : certains n'accèdent pas du tout à l'allocation chômage I parce qu'ils ne remplissent pas les conditions, d'autres en perdent le bénéfice au bout d'un an, même s'ils ont cotisé pendant des décennies. Le montant de l'allocation Hartz IV, le même pour tous, est totalement déconnecté de ce que le bénéficiaire a pu verser à l'assurance chômage dans le cours de sa carrière.

Peu de perspectives de réinsertion

Les objectifs déclarés des réformes Hartz étaient la réinsertion de chômeurs de longue durée et de personnes capables de travailler²³, ainsi que la volonté de les remettre en selle pour qu'ils se rendent à nouveau maître de leur destin et ne dépendent plus du soutien des pouvoirs publics. C'est pourquoi la réduction de la durée de perception des allocations s'accompagnait d'un chapelet de mesures destinées à les rendre aptes à intégrer ou réintégrer le marché de l'emploi. Ces mesures comprennent des formations scolaires et professionnelles ainsi que, la mesure la plus utilisée, les fameux « jobs à 1 euro » ces travaux, théoriquement d'intérêt public et payés 1 à 2 euros de l'heure en plus de l'allocation Hartz IV. Limités à une durée de 6 mois, ils ne doivent pas porter atteinte aux emplois

²² D'après les chiffres d'Eurostat 2011, les derniers connus, le taux de pauvreté des chômeurs serait de 70% en Allemagne, comparé à 33,5% en France, à 47,7% en Grande-Bretagne et 43,9% en Italie, pour ne citer que les grands pays voisins (Böcklerimpuls 2/2012).

²³ Sont considérées comme aptes au travail toutes les personnes capables de travailler pendant au moins trois heures par jour. Les chômeurs chargés d'enfants, notamment les familles monoparentales, sont obligés de retravailler dès que le plus jeune enfant atteint l'âge de trois ans et bénéficie d'une place dans une structure d'accueil.

réguliers du premier marché du travail. Réservées aux chômeurs très éloignés de l'emploi, ces activités ne leur permettent toutefois que très rarement de s'insérer dans le marché du travail à l'issue de cette période de six mois. Les formations professionnelles, destinées à ceux qui présentent des lacunes de qualification, proposées par des organismes privés, financés par l'administration du travail, ne permettent pas toujours de combler les handicaps constatés. La subvention salariale, introduite en 2007, accorde à une entreprise qui recrute un chômeur de longue durée une subvention d'un montant allant jusqu'à 50 % du salaire pendant un an maximum. Ce type d'aide, intéressant en soi, ne convient que peu au public visé, à savoir les chômeurs très éloignés de l'emploi.

En dépit des mesures prises par les administrations du travail et du recul constant des chiffres du chômage, le nombre de chômeurs de très longue durée ne baisse guère. Sur les 4,33 millions de bénéficiaires de Hartz IV aptes au travail en 2011, 3,03 millions sont au chômage depuis deux ans au moins²⁴. D'après un commentaire fait à la presse par Heinrich Alt, membre du comité directeur de l'Agence fédérale du travail, pour de nombreux chômeurs de longue durée, la priorité n'est pas la recherche d'un emploi, car ils cumulent souvent plusieurs problèmes, de santé, de famille, de drogues, d'alcool. Pour ce groupe de personnes, il est nécessaire de les stabiliser d'abord avant d'envisager une insertion dans le marché de l'emploi. Ce noyau dur est plus difficile à traiter. Si un million de chômeurs quitte Hartz IV tous les ans, presque un million y retourne chaque année. Une personne sur deux est un revenant, ce qui montre que ceux qui quittent le système le font dans le cadre d'un emploi précaire. Ce noyau dur de chômeurs qui sort du système pour un temps et y revient souligne la nécessité de sortir des mesures de formation classiques, qui ont montré leurs limites, pour inventer des dispositifs d'encadrement plus proches de leurs problèmes. C'est ainsi que l'Agence fédérale du travail propose, dans le cadre d'un projet-pilote en Allemagne de l'Est, un accompagnement aux bénéficiaires de Hartz IV ayant retrouvé un emploi. Ce « coaching » des anciens chômeurs doit les aider à quitter le système pour de bon.

²⁴ Le chiffre de 3 millions de bénéficiaires de l'allocation Hartz IV pour les chômeurs de longue durée recouvre une réalité plus complexe: seuls 1,35 millions font partie des sans emplois recensés. Les autres ne sont pas disponibles pour des mesures de placement, soit parce qu'ils sont chargés d'enfants en bas âge, soit parce qu'ils font partie du groupe des *Aufstocker*, ces salariés travaillant dans le secteur des bas salaires qui perçoivent un complément de revenu dans le cadre de Hartz IV.

Maintien d'un secteur de bas salaires subventionné

Certains spécialistes, surtout ceux du paysage syndical, mettent en exergue le grand nombre de Aufstocker, ces salariés travaillant à temps plein ou à temps partiel qui, ne gagnant pas assez, dépendent de versements complémentaires dans le cadre de Hartz IV. Ainsi, la réforme aurait conduit à la création d'un secteur de bas salaires subventionné par l'État. Environ 1,3 million de salariés ont perçu Hartz IV en 2012, dont 550 000 tenaient un emploi assujéti aux assurances sociales. Plus d'un quart de ces Aufstocker, 350 000, travaillaient même à plein-temps, un chiffre en augmentation, d'après la confédération syndicale DGB, tout comme le taux global de ceux qui combinent travail salarié et revenus de substitution. Le DGB estime qu'entre 2005 et 2009, le taux de Aufstocker, rapporté à l'ensemble des salariés assujéti aux assurances sociales, est passé de 3,3 % à 5,1 % dans les nouveaux Länder et de 1,1 % à 2 % dans les anciens.

La subvention de ceux qui travaillent dans le secteur des bas salaires coûte cher à l'État et aux communes. En 2010, les seuls Aufstocker assujéti aux assurances sociales ont coûté près de 4 milliards d'euros, dont 2,24 milliards pour le logement et le chauffage, assurés par les communes, et 1,7 milliard pour les allocations, versées par l'État. Les communes, dont la situation financière est souvent précaire, souffrent de l'accroissement des dépenses pour les Aufstocker, qui les mettent en première ligne²⁵. Ce système de subvention publique des bas salaires constitue pour bon nombre de spécialistes une incitation aux entreprises de n'offrir que des salaires très bas dans certaines branches et certaines activités, sachant que les salariés recevront de toute manière un complément de revenu par le biais de Hartz IV. Si le système dans son ensemble n'est pas remis en cause, on constate néanmoins des réactions de la part de certaines agences pour l'emploi qui estiment avoir été lésées par des entreprises ayant versé des salaires de misère²⁶.

Un moyen susceptible d'améliorer la situation financière des Aufstocker serait de leur permettre de conserver une plus grande part de leur revenu. Les bénéficiaires de l'allocation chômage II n'ont pas

²⁵ Une des raisons qui explique la charge financière élevée des communes est le fait que les revenus éventuels des bénéficiaires de Hartz IV diminuent d'abord les dépenses de l'État. Ce n'est qu'au moment où les salariés sortent complètement du système, que les communes cessent à leur tour de les subventionner. Ce procédé d'imputation vertical conduit à ce que l'État ne verse plus rien pour 250 000 *Aufstocker*, alors que les communes continuent par le biais des frais de logement.

²⁶ Ainsi, le tribunal de Stralsund a condamné en 2010 pour la première fois le propriétaire d'une pizzeria pour avoir versé des salaires d'un niveau indu, moins de 2 € de l'heure, ce qui a obligé l'agence pour l'emploi à verser 11 000 € pour compléter ces salaires de dumping.

seulement le droit d'exercer une activité professionnelle annexe²⁷ et de percevoir un revenu, mais ils y sont encouragés. L'allocation perçue est alors réduite en fonction du salaire brut, duquel sont soustraits les frais directement liés à l'exercice du travail, tels que les frais de déplacement. La réforme Hartz IV a défini des limites très étroites à ce qu'un bénéficiaire peut conserver de son revenu de travail. Les premiers 100 euros de son revenu net lui sont entièrement acquis. De 100 à 800 euros, il peut conserver 20 %, entre 800 et 1 200 euros, seulement 10 %. Nombreux sont ceux qui estiment que la faible somme qui reste après imputation du revenu sur l'allocation ne constitue pas une incitation suffisante pour les allocataires à chercher un complément de salaire²⁸.

La plupart des Aufstocker l'ont bien compris, car la majorité d'entre eux vit de Hartz IV et travaille un peu à côté pour arrondir les fins de mois. Le terme même de Aufstocker est erroné : il ne s'agit pas de salariés qui complètent leur salaire par un petit complément d'argent public, mais de chômeurs qui complètent leur allocation par un petit revenu de travail. Plus de la moitié des Aufstocker ne gagne pas plus de 400 euros par mois. Ceci correspondait, jusqu'au 1er janvier 2013, à la limite fixée pour les mini-jobs, permettant de ne pas payer d'impôts sur le revenu. Un bénéficiaire sur cinq ne gagne que 100 euros par mois, pour ne pas diminuer son allocation. Les appels répétés à desserrer l'étreinte des mesures d'imputation du salaire annexe sur l'allocation ne trouvent toutefois pas d'écho favorable auprès des syndicats. La confédération syndicale DGB, pour sa part, estime qu'un relèvement des limites du revenu annexe qu'un chômeur peut conserver n'aurait que des résultats négatifs, dans la mesure où les entreprises en profiteraient pour baisser encore davantage le niveau des salaires bruts. Une telle mesure ne saurait être acceptable que si elle s'accompagne de l'introduction d'un salaire minimum garanti pour l'ensemble des salariés.

²⁷ La notion de « travail annexe » (*Nebenerwerb*) désigne le cas d'une personne qui exerce une activité professionnelle complémentaire en plus d'un emploi principal ou de la perception d'un revenu de substitution. Il s'agit souvent de « petits boulots » tels que distribuer des journaux tôt le matin ou travailler dans un restaurant le soir.

²⁸ A titre d'exemple: un bénéficiaire de l'allocation Hartz IV qui travaille à côté et gagne 1000 € net par mois, n'en conserve que 260 €: les premiers 100 € lui sont acquis, de 100 à 800 €, il en conserve 20% = 140 €, de 800 à 1000 € seulement 10% = 260€. Les 740 € restant sont imputés sur son allocation, c'est-à-dire, elle est réduite d'autant.

Au-delà de Hartz IV : l'absence de salaire minimum garanti cimente la précarité

Cette revendication sociale des syndicats, reprise par une frange croissante de la population, met en évidence le fait que la précarité sociale en Allemagne n'est pas due à la seule réforme Hartz IV, bien que la réduction du niveau des allocations chômage I et II ainsi que le recours facile aux mini-jobs y aient contribué. Alors que 20 des 27 pays de l'UE disposent d'un salaire minimum garanti, l'Allemagne n'a pas introduit de limite de salaire minimum applicable à tous. La Loi fondamentale y garantit l'autonomie des partenaires sociaux qui décident librement du niveau des salaires, sans intervention du gouvernement. Seules certaines branches d'activité et quelques professions sont actuellement couvertes par un salaire minimum garanti sectoriel. Il s'agit de quatre branches d'activité du bâtiment, de la gestion des déchets, ainsi que de différentes activités dans le domaine des services à la personne, à quoi il faut ajouter une limite salariale minimum applicable dans le travail intérimaire. Le niveau de ces salaires minimums sectoriels est très inégal, variant pratiquement du simple au double²⁹. Actuellement 3,85 millions de salariés, c'est-à-dire moins de 10 % de la population active travaillent dans des secteurs concernés par un salaire minimum.

Les autres sont régis par les conventions collectives de branche, qui fixent des salaires souvent très bas, notamment dans le secteur des services, tels que le commerce de détail, les hôtels, les restaurants ou le nettoyage, dont les salaires sont souvent inférieurs à 7 euros de l'heure (brut). Le secteur des bas salaires n'est pas réservé aux travailleurs sans formation, il comprend aussi des salariés ayant une vraie formation professionnelle, comme les boulangers ou les cuisiniers. L'absence de salaire minimum au niveau national a conduit à une situation où huit millions d'Allemands gagnent moins de 9,15 euros bruts de l'heure. Si tous ne sont pas pauvres, c'est grâce aux compléments versés par l'État. Dans ce sens, on constate que la réforme Hartz IV n'a pas créé la pauvreté, mais qu'elle semble contribuer à la réduire, dans la mesure où tous,

²⁹ Au 1er janvier 2013, le salaire minimum le plus bas est de 7€ de l'heure pour les laveries dans les nouveaux Länder, et le plus élevé est de 13,70 € dans le secteur du bâtiment à l'Ouest.

chômeurs ou non, ont droit aux allocations, si leurs revenus se situent au-dessous d'un certain seuil.

Cette situation, où les prouesses économiques de l'Allemagne sont acquises sur le dos d'une fraction importante et croissante de la population, est enfin considérée comme intenable tant par le gouvernement que par l'opposition. La création d'un salaire minimum national risque de devenir un enjeu crucial dans les élections au Bundestag en septembre 2013. Les sociaux-démocrates souhaitent en faire leur cheval de bataille. La chancelière A. Merkel est en effet strictement opposée à un salaire minimum généralisé imposé par le monde politique, car elle estime qu'il conduit, dans les pays où il est appliqué, à un taux de chômage nettement plus élevé qu'en Allemagne, le niveau des salaires et la productivité n'étant pas en rapport et le système manquant de souplesse. Elle préfère l'adoption d'un salaire horaire minimum négocié par branche industrielle, alors que tous les partis de l'opposition sont en faveur d'un salaire minimum national. Le SPD, les Verts et le parti d'extrême gauche Die Linke veulent se servir du Bundesrat, où l'opposition détient la majorité depuis la récente victoire des sociaux-démocrates en Basse-Saxe, pour imposer un salaire minimum. Les Länder où les trois partis sont au pouvoir se sont entendus sur un projet de loi prévoyant un salaire minimum national à 8,50 euros (brut), une limite initialement proposée par la confédération syndicale DGB. Cette limite est inférieure à celle en vigueur en France (9,43 euros depuis le 1er janvier 2013)³⁰. La Sarre, conduite par une coalition entre chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates a annoncé son intention de soutenir le projet. Cette loi, qui a été votée au Bundesrat le 1er mars 2013, a toutefois peu de chances de voir le jour, car la coalition entre chrétiens-démocrates et libéraux au pouvoir à Berlin a la majorité au Bundestag. Par cette mesure, l'opposition souhaite mettre la pression sur le gouvernement pour voir aboutir son projet – et pour se profiler pour les élections à venir.

Les chrétiens-démocrates, comme les libéraux, ne sont pas opposés à une solution permettant d'améliorer la situation des travailleurs pauvres, mais ils refusent tout salaire minimum national. Ils lui préfèrent une extension du système actuel où des limites sont définies par région et par branche et ne s'appliquent qu'aux salariés non couverts par une convention collective. Ils souhaitent parvenir à un compromis en ce sens encore avant le mois de septembre. Cette proposition est inacceptable tant pour les syndicats que pour les partis de gauche et les Verts qui se sont toujours battus pour l'introduction d'un salaire minimum national. Dans le contexte actuel,

³⁰ En fixant cette limite d'un salaire minimum à 8,50€ brut, les acteurs politiques et syndicaux montrent leur perplexité à choisir entre le maintien de la compétitivité des entreprises et le souci de permettre aux salariés de vivre de leur revenu, car le salaire mensuel d'un travailleur percevant ce nouveau salaire minimum, sur la base d'une semaine de travail de 38h50, s'élèverait à peine au niveau de l'allocation touchée dans le cadre de Hartz IV.

ils le feront avec encore plus de détermination, sachant l'opinion publique de leur côté. Toutefois, l'existence d'un salaire minimum ne garantit pas forcément aux salariés de sortir de la précarité, comme le montre l'exemple des travailleurs intérimaires. Depuis le 1er mai 2011, les intérimaires bénéficient d'un salaire minimum équivalent au niveau d'une convention collective applicable dans ce secteur³¹. Or, d'après l'Agence fédérale du travail, les salariés temporaires dépendent plus que la moyenne des Aufstocker de Hartz IV. En juin 2012, 9,6 % de l'ensemble des intérimaires percevaient un complément dans le cadre de Hartz IV, alors qu'ils ne représentaient que 2,5 % de l'ensemble des salariés. Il n'est pas certain que la fixation d'un salaire minimum au niveau national, tel que le souhaitent la plupart des Allemands à l'heure actuelle, puisse être, à elle seule, une réponse à la précarité de nombre de travailleurs.

³¹ Le législateur a pris cette mesure en 2011 pour protéger le marché de l'emploi national contre des salaires très bas, car à partir du 1^{er} mai de cette année s'appliquait la libre circulation des salariés en provenance de huit pays d'Europe de l'Est, une libéralisation qui risquait de porter tort en premier aux intérimaires, très vulnérables à la concurrence est-européenne.

Conclusion

La discussion qui se focalise actuellement autour de l'introduction d'un salaire minimum national en Allemagne montre que le débat sur la précarité s'est déplacé. Dix ans après la présentation des mesures de la réforme Hartz, la contestation qui a suivi son application a perdu de sa vigueur. Introduite par un gouvernement rouge-vert, la dureté de certaines de ses dispositions n'a jamais vraiment été acceptée par beaucoup de sociaux-démocrates, qui estimaient que cette réforme n'était pas conforme à l'esprit de la gauche. L'absence d'équité dans l'application des mesures aux différentes populations concernées – plus généreuses avec les familles, moins favorables aux célibataires – est ainsi moins visée que la volonté de faire assumer aux plus mal lotis de la société les conséquences d'une politique suivant le principe « soutenir et exiger ». Ce principe met davantage l'accent sur les pénalités que sur les incitations, sans veiller à les rendre aptes à s'insérer dans un monde du travail de plus en plus exigeant.

Mais depuis cette époque, le chômage a effectivement diminué de moitié, au moins sur le papier, car les statistiques officielles ne recensent que ceux qui n'ont aucune activité professionnelle. Pour les statistiques, tant allemandes (Destatis) qu'internationales (ILO), est considérée comme active toute personne qui travaille au moins une heure par semaine ou qui détient un contrat de travail. Ceux qui ont une faible activité induite par les exigences de la réforme Hartz IV, du type mini-job, ou qui participent à une mesure d'insertion dans ce cadre, ne sont plus comptabilisés parmi les chômeurs. Ceux qui sont encore prisonniers du chômage de longue durée présentent, pour la plupart d'entre eux, une combinaison de handicaps – santé défaillante, absence de formation professionnelle, etc. - qui compliquent sérieusement leur intégration dans le premier marché de l'emploi. Ce noyau dur de bénéficiaires de Hartz IV, selon les termes du président de l'Agence fédérale du travail, risque d'être difficile à résorber, et ce, indépendamment de l'existence de la réforme Hartz. C'est pourquoi le débat se focalise aujourd'hui moins sur les chômeurs que sur les Aufstocker et leur coût pour la collectivité. Selon le ministère du Travail, les compléments dans le cadre de Hartz IV versés à ceux qui ne gagnent qu'un faible salaire ont coûté 53 milliards d'euros entre 2007 et 2011. Pour la seule année 2011, 1,21 million de ménages pauvres ont reçu 10,73 milliards d'euros parce que leurs revenus sont trop bas.

C'est pourquoi le débat autour de Hartz IV a cédé la place à celui portant sur le salaire minimum. Les Allemands ne veulent plus

vivre ce paradoxe décrit par Katrin Göring-Eckhardt, vice-présidente verte du Bundestag, qui estime que les citoyens sont doublement pénalisés : les uns ne parviennent pas à vivre de leur travail et doivent solliciter l'État, et les autres sont de plus obligés de subventionner avec leurs impôts les « bas salaires honteux » qui existent dans beaucoup de secteurs. Les sondages semblent indiquer que la plupart des Allemands, contrairement aux Français, sont plus sensibles actuellement à la problématique des impôts qu'ils versent pour subventionner les bas salaires, qu'à l'attitude des entreprises qui profitent de la situation. Le recul du chômage leur permet-il de mieux accepter le « noyau dur » incompressible des chômeurs de longue durée ? Ou pensent-ils que Hartz IV est le prix à payer pour les exploits des entreprises allemandes à l'export ? Toujours est-il que l'introduction d'un salaire minimum leur apparaît dans ce contexte comme une mesure nécessaire, trop longtemps différée. Mais contrairement aux spécialistes des réformes Hartz, qui y voient ombre et lumière, le gouvernement et la population allemande semble y voir un peu plus de lumière que d'ombre.

Indications bibliographiques

Destatis (2013), « Zahl der Erwerbstätigen erreicht im Jahr 2012 erneut Höchststand », Pressemitteilung Nr. 001 vom 2.1.2013.

Destatis (2012), « Licht und Schatten am Arbeitsmarkt », *Publikation STATmagazin*, 11.1.2012.

DGB (2012), « Arm trotz Arbeit : Aufstocker sind wesentlicher Teil des Hartz IV-Systems », 16.11.2012, <www.dgb.de/themen>.

« EU-Nachbarn sichern Arbeitslose besser » (2012), in : *Böcklerimpuls*, 2/2012.

Herzog-Stein, Alexander ; Lindner, Fabian ; Sturn, Simon et van Treeck, Till (2010), « Vom Krisenherd zum Wunderwerk ? Der deutsche Arbeitsmarkt im Wandel », *IMK Report 56*, 11/2010.

Hohendanner, Christian ; Stegmaier, Jens (2012), « Umstrittene Minijobs – geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben », -Kurzbericht 24/2012.

Kalina, Thorsten ; Weinkopf, Claudia (2012), « Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede(r) Vierte arbeitet für Niedriglohn », *IAQ-Report*, 1/2012.

Lestrade, Brigitte (2012), « La réforme de l'assurance chômage en Allemagne – une atteinte au droit des femmes ? », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 2-3 avril-septembre 2012, La Documentation Française.

Lestrade, Brigitte (2011), *Travail et précarité – Les working poor en Europe* (dir.), Éditions L'Harmattan.

Lestrade, Brigitte (2010), « Les réformes sociales Hartz IV à l'heure de la rigueur en Allemagne », *Note du Cerfa*, n° 75, Institut français des relations internationales.

Lestrade, Brigitte, « Les lois Hartz : la réforme du marché du travail du gouvernement Schröder », *Allemagne d'aujourd'hui*, 168/2004.

Lestrade, Brigitte (2004), « Les réformes sociales en Allemagne : l'agenda 2010 du chancelier Schröder », *Note du Cerfa*, n° 9, Institut français des relations internationales.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Isabel Schäfer, *Entre idéaux et intérêts : les nouvelles perspectives françaises et allemandes sur le Maghreb*, « Visions franco-allemandes », n° 22, février 2013.

Nele Wissmann, *Les migrants en Allemagne : le débat sur l'intégration*, « Note du Cerfa », n° 100, janvier 2013.

Alfred Grosser, *France-Allemagne : le présent en perspective*, « Visions franco-allemandes », n° 21, janvier 2013.

Claudia Major, *La France, l'Allemagne et la défense européenne*, « Visions franco-allemandes », n° 20, janvier 2013.

Roderick Parkes, *Les relations germano-britanniques à l'heure de vérité*, « Note du Cerfa », n° 99, novembre 2012.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».