

# Allemagne

## Politiques de l'emploi, administration du chômage, placement des chômeurs : le grand chamboulement

*Mechtbild VEIL \**

Les mutations économiques et sociales et les changements intervenus dans le système d'emploi placent les institutions traditionnelles de la politique de l'emploi devant de nouvelles tâches. Les convictions fondatrices associées au travail et aux relations professionnelles se sont transformées avec l'érosion du modèle de l'emploi standard, tout comme les attitudes concernant les nouveaux modèles familiaux, la question de l'articulation travail-famille et la demande d'égalité entre les deux sexes. La précarisation du travail et dans le travail a gagné en importance. L'exigence des réformes s'est faite plus forte à l'égard d'une assurance chômage à bout de souffle. En 2002 les lois « Hartz »<sup>1</sup>, complétées par une longue série de changements, ont initié une « modernisation des services sur le marché du travail ». Cette réforme a transformé l'organisation et les contenus des politiques de l'emploi bien plus en profondeur

qu'aucune autre réforme législative ne l'avait fait auparavant. Elle traduit les nouvelles convictions des acteurs de la politique de l'emploi quant au chômage, à ses origines et à son traitement (Baethge-Kinsky *et al.*, 2008:4). De nouveaux instruments de régulation viennent réorganiser, selon des principes de gestion des entreprises, les activités de conseil, de placement et d'administration des chômeurs, dans une logique de diminution des « dépenses passives » et d'une plus grande « intensité » du suivi.

Les lois Hartz mettent en pratique les recommandations et directives de l'OCDE en faveur d'une politique d'activation ainsi que la stratégie de l'emploi de Lisbonne visant un taux d'emploi de 70 % dans tous les pays membres d'ici 2010. Cette réforme a joué un rôle majeur dans la réorientation des politiques de l'emploi, raison pour laquelle une attention particulière lui sera consacrée dans cet article.

---

\* Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung, Francfort, Allemagne.

1. Du nom de Peter Hartz, ancien directeur des ressources humaines chez Volkswagen et président de la commission « Des services modernes pour le marché du travail », instituée en 2002 par le gouvernement fédéral pour préparer la réforme du marché du travail.

---

**Evolution des logiques institutionnelles : aperçu historique**

L'Etat allemand s'est préoccupé précocement de l'administration du travail et du placement des chômeurs. Le premier système créé et financé par l'Etat, « l'assistance aux chômeurs » (*Erwerbslosenfürsorge*) est introduit au lendemain de la Première Guerre mondiale en 1918. Il s'adresse uniquement aux personnes qui, « devenus chômeurs du fait de la guerre, se trouvent dans le besoin » (Gerhard, 1988:47). Les hommes sont le groupe cible du dispositif, à côté de femmes contraintes de subvenir à la place des hommes aux besoins de la famille : « Des personnes de sexe féminin ne bénéficient de l'assistance que si elles dépendent d'un travail salarié » (*ibid.*).

**De l'assistance aux chômeurs à l'assurance chômage**

Une étape décisive est franchie près de dix ans plus tard, en 1927, avec la transformation de l'assistance aux chômeurs en assurance chômage, instituée comme troisième branche de la sécurité sociale (après les assurances maladie et retraite). Le système, financé par des cotisations, est géré paritairement par les acteurs professionnels au sein d'un organisme autonome<sup>1</sup>. Avec la victoire du principe assurantiel, l'Etat transfère les coûts du chômage aux acteurs sociaux, *via* les charges sociales. Par le passé, l'entraide syndicale avait été organisée par des caisses de soutien autonomes, gérées dès le XIX<sup>e</sup> siècle par les associations professionnelles, les syndicats et les unions de femmes avec l'implication croissante des communes (Gerhard, 1988:49).

L'assurance chômage réunit deux activités auparavant distinctes, le placement et l'indemnisation des chômeurs qui devient elle-même un droit opposable non soumis à condition de ressources. Les chômeurs de longue durée, les personnes sur le point d'accéder au marché du travail ou ayant exercé une activité d'une durée insuffisante pour prétendre à l'assurance, continuent de bénéficier des prestations d'assistance de l'Etat.

En 1929, un amendement de la loi vient restreindre l'accès aux prestations de l'assurance chômage. L'introduction d'un critère de « disponibilité » le réserve de fait aux personnes sans obligations domestiques. Ce qualificatif juridiquement flou continue de marquer les pratiques actuelles du placement, excluant notamment les femmes de prestations et de droits sociaux dès lors que l'offre subventionnée de moyens de garde de jeunes enfants reste faiblement développée.

L'Etat national-socialiste (1933-1945) met fin à la gestion paritaire de l'assurance chômage par les acteurs sociaux. Une approche dirigiste du placement de la main-d'œuvre est adoptée et promue programme d'Etat (Glismann *et al.*, 2002).

**Après 1945**

L'Office fédéral du travail (BA, Bundesanstalt für Arbeit) qui deviendra plus tard l'Agence fédérale de l'emploi (Bundesagentur für Arbeit), est créé en 1952 sur le modèle de l'assurance chômage de 1927. L'intégration institutionnelle de l'assurance chômage dans le système de la sécurité sociale intervient ainsi en Allemagne plus tôt qu'en France. La BA est un organisme de droit public à gestion tripartite (*paritätische Selbstverwaltung*).

---

1. [www.deutsche-sozialversicherung.de/de/arbeitslosenversicherung](http://www.deutsche-sozialversicherung.de/de/arbeitslosenversicherung).

Elle détient le monopole du placement et du conseil des chômeurs, monopole qu'elle n'abandonnera qu'en 2003, avec la réforme Hartz.

En RDA socialiste, le droit au travail est inscrit dans la Constitution. Officiellement, il n'y a pas de chômeurs et, par conséquent, pas d'assurance chômage.

### **Le tournant vers une politique active de l'emploi**

Une nouvelle approche du chômage et de la politique de l'emploi est à l'origine de la réforme de la loi sur la promotion de l'emploi (*Arbeitsförderungsgesetz*, AFG), réforme décisive adoptée en 1969. La BA voit ses attributions enrichies d'éléments de « politique active de l'emploi » ; outre le conseil et le placement des chômeurs, sa mission porte désormais sur la promotion de la formation et de la qualification professionnelle des demandeurs d'emploi, afin de prévenir le travail « de moindre valeur ». Il ne s'agit pas de trouver « un travail à tout prix », mais « du bon travail pour un salaire équitable » (Glismann *et al.*, 2002).

La réforme de la loi sur la promotion de l'emploi intervient dans un contexte de plein emploi qui dure de la moitié des années 1960 jusqu'au début des années 1980. Le chômage n'est pas un enjeu politique majeur. Cela conduit les acteurs à miser sur la faisabilité économique du projet, qui toutefois s'avérera illusoire avec la montée abrupte du chômage à partir du milieu des années 1980 et son installation durable au fil des ans. La loi AFG perpétue en la consolidant la tradition allemande de l'Etat providence, fondée sur une logique de « démarchandisation » (c'est-à-dire une déconnexion partielle entre le travail et le revenu) qui, à travers de généreux revenus de remplacement, assouplit pour les salariés la

contrainte d'accepter dans les phases de non-emploi un travail à tout moment et à n'importe quel prix.

Les lois d'austérité (*Spargesetze*) de la fin des années 1990 signalent un tournant : la logique de politique active de l'emploi est progressivement abandonnée. En 1998, l'autonomie juridique de la loi sur la promotion de l'emploi est abolie et ce domaine intégré dans le code social (*Sozialgesetzbuch*, SGB III). L'heure est à la responsabilisation des chômeurs. Le slogan des lois Hartz « Aider et exiger » (« *Fördern und Fordern* ») résume depuis 2002 cette logique. Les objectifs visés par la loi sur la promotion de l'emploi (AFG) – qualifier avec de nouveaux outils pour des emplois de bonne qualité – passent au second plan.

---

### **Le système d'indemnisation du chômage**

Le modèle bismarckien de la sécurité sociale est fondé sur les principes de l'assurance et du financement des prestations par les cotisations. Dans une acception plus large, la notion de protection sociale englobe, au-delà des revenus de remplacement financés par les cotisations, les prestations d'assistance financées par l'impôt. Ces dernières ont longtemps été déconsidérées en Allemagne de l'Ouest – parce qu'il fallait se démarquer idéologiquement du modèle est-allemand de l'Etat social « protecteur » financé par l'impôt, et parce que ce type de prestation semblait en décalage avec la politique économique de l'après-guerre et sa notion du « citoyen économique » (*Wirtschaftsbürger*), au moment même où il s'agissait de valoriser la figure du chef de famille masculin dans son rôle de garant du revenu familial. Par la suite, les perceptions comme les ressources financières

## ALLEMAGNE

des assurances sociales ont sensiblement évolué : ainsi, un tiers des recettes de l'assurance retraite provient désormais du budget fédéral (*Bundeszuschuss*) et l'argent public alimente également les caisses de l'assurance chômage (§ 363 SGB III).

### **Une notion restreinte du travail salarié... et de l'accès aux prestations sociales**

Mais la notion restrictive du travail salarié est restée, justifiant l'accès lui aussi restrictif aux prestations sociales et, partant, aux prestations de l'assurance chômage. Historiquement, le système allemand de sécurité sociale lie le bénéfice des droits sociaux à l'exercice d'un emploi (généralement dévolu aux hommes) à même de nourrir une famille. L'accès aux prestations de l'Agence fédérale de l'emploi est plus limitatif en Allemagne qu'en France par exemple. La contrepartie en est l'éventail relativement étendu d'emplois non soumis à cotisations sociales. Certains contrats de travail comme les *Mini-Jobs* (aussi appelés « *jobs à 400 €* ») sont exonérés de charges sociales pour les salariés ; les employeurs doivent verser une cotisation forfaitaire aux assurances retraite et maladie ainsi qu'un impôt forfaitaire. De la même façon, les « nouveaux » indépendants (à la tête par exemple des sociétés uninominales créées par les lois Hartz, les « *Ich-AG* ») ne sont généralement pas soumis à une obligation de cotisation sociale.

### **Organisation et rôle de l'Agence fédérale de l'emploi**

Les prestations de l'Agence fédérale de l'emploi (BA) sont destinées à trois catégories de publics : salarié(e)s, em-

ployeurs et institutions (voir Bundesagentur für Arbeit 2008a, 2008b).

- Aux salariés sont destinées, outre l'allocation chômage, des prestations facilitant la reprise d'un emploi (aides à la mobilité) ou la création d'un emploi d'indépendant (aides à la création). La BA finance des mesures de formation et de réinsertion professionnelles dont bénéficient aussi les personnes handicapées. Elle verse des subventions au titre de la loi sur le temps partiel vieillesse et finance des mesures destinées plus généralement aux seniors.

- Les entreprises bénéficient de subventions pour les mesures d'insertion et de qualification de différentes catégories de salariés. La BA leur verse l'allocation de chômage technique, restitue les cotisations sociales pour le travail saisonnier et rembourse les compléments de salaire dus au titre du temps partiel vieillesse.

- Les prestations aux institutions consistent dans le financement de travaux d'utilité publique (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*) et dans les subventions aux agences de placement (*Personal-Service-Agenturen*, voir plus loin).

La BA est elle-même financée par des subventions publiques et par les cotisations payées paritairement par les employeurs et par les salariés occupant des emplois soumis à cotisations sociales (tableau 1). Les cotisations évoluent tendanciellement à la baisse ; elles s'élèvent actuellement à 3,3 % du salaire brut. Une réduction à 2,8 % est actuellement en discussion <sup>1</sup> pour justifier l'augmentation concomitante des cotisations à l'assurance maladie. Ni les employeurs, ni les syndicats n'opposent une résistance notable à ce projet ; ni l'un ni l'autre n'ont

1. Les cotisations seront ramenées à 2,8 % à partir de janvier 2009, pour une durée de 18 mois. Elles seront portées à 3,0 % à partir de juillet 2010.

Tableau 1. Régime d'indemnisation du chômage

Taux de cotisation	3,30 % (2,8 % à partir de janvier 2009) - 1,65 % à la charge des employeurs - 1,65 % à la charge des salariés
Conditions d'affiliation minimale	12 mois au cours des 2 dernières années
Montant d'indemnisation	60 % du salaire de référence * et de 67 % si la personne a des enfants à charge
Plafond de salaire de référence (brut/mois) **	anciens Länder : 5 300 € nouveaux Länder : 4 500 €
Montant minimal de l'allocation mensuelle	./.
Montant maximal de l'allocation mensuelle	anciens Länder : 2 166,30 € nouveaux Länder : 1 908 €
Salaire minimum	./.
Taux de chômage OCDE déc. 2007 (sauf indication contraire)	7,8 %

\* Le salaire de référence à la base du calcul de l'allocation chômage est le salaire net (salaire brut moins impôt et cotisations sociales).

\*\* Salaire brut soumis à cotisations sociales.

intérêt à voir augmenter les cotisations sociales.

Pour bénéficier de l'allocation chômage, il faut justifier une durée de cotisation minimale à l'assurance chômage de douze mois au cours des deux années précédant le chômage (au lieu de 32 mois auparavant). Le montant de l'allocation dépend du salaire antérieur net sous plafond et de la situation familiale. Il correspond à 60 % du salaire net<sup>1</sup> ou à 67 % quand le ménage compte des enfants à charge. Comme l'Allemagne ne dispose pas de salaire minimum légal, il n'y a pas non plus de seuil minimum pour l'allocation chômage dont la hauteur est toutefois plafonnée. La durée de versement des allocations chômage dépend de l'âge du chômeur et de la durée de cotisation. A partir de 58 ans, la durée d'indemnisation est de 24 mois au maximum<sup>2</sup> (tableau 2).

En Allemagne, l'écart entre les salaires des hommes et des femmes atteint 22 % (Busch, Holst, 2008:188) ; il est relativement élevé en comparaison européenne, du fait des horaires plus courts et des carrières professionnelles moins favorables des femmes. Cet écart se répercute aussi sur le montant de l'allocation chômage : les allocations mensuelles des femmes sont en moyenne inférieures d'un quart à celles des hommes.

#### De la politique active de l'emploi à la politique d'activation

Les réformes Hartz, mises en œuvre à partir de 2002<sup>3</sup> sur fond de chômage de longue durée structurellement installé, signalent un changement de paradigme : à la promotion de l'emploi se substitue le *Workfare* (*welfare to work*) ; autrement

1. Rémunération nette moins l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales (soit -21% au total).
2. Au moment de l'introduction des lois Hartz, les droits à indemnisation étaient limités à 18 mois pour les personnes de 55 ans et plus ; ils ont été relevés depuis.
3. En 2002, la moitié des demandeurs d'emploi sont des chômeurs de longue durée (contre 40 % en France et 20 % au Danemark). La durée du chômage est de 7-8 mois en moyenne, soit le double de ce qui se passe au Danemark (cf. Veil, 2005).

## ALLEMAGNE

**Tableau 2. Durée maximale d'indemnisation  
(pour les droits acquis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008)**

Durée totale de cotisation de ...mois au minimum *	Conditions d'âge	Droits acquis : nombre de mensualités
12 - 24		6 - 12
30	50 ans	15
36	55 ans	18
48	58 ans	24

\* Pour déterminer la durée de cotisation donnant droit à allocation il est tenu compte uniquement des cotisations versées pendant les 5 années précédant le chômage.

Source : <http://www.arbeitsagentur.de>

**Tableau 3. Montants moyens de l'allocation chômage  
(Arbeitslosengeld I) en 2006**

	Femmes	Hommes	Total
Montants mensuels	624 €	898 €	775 €

Source : Bundesagentur für Arbeit (2007), *Arbeitsmarkt 2006*, Nürnberg. Mise en forme par l'auteur.

dit, l'Etat social fondé sur une logique de « démarchandisation » cède la place à un modèle social porté par une logique de *Workfare*. Le paradigme de « l'activation » est au centre de la réforme du marché du travail. A cette fin, l'organisation et les prestations de la BA sont modulées dans leurs structures et l'institution, rebaptisée « Agence fédérale de l'emploi » (Bundesagentur für Arbeit), est adaptée à de nouvelles stratégies de régulation. Une commission intitulée « Des services modernes pour le marché du travail » est formée. A la suite de ses propositions quatre lois sont adoptées (Veil, 2005) :

- La BA perd le monopole du placement. Avec l'institution d'agences privées, appelées *Personal-Service-Agenturen* (PSA), il s'agit d'accélérer la réinsertion des chômeurs. Les PSA travaillent sur le modèle des agences d'intérim, elles signent des contrats avec les agences locales pour l'emploi et placent les demandeurs d'emploi dans les firmes (Hartz I, 2003).

- Les agences pour l'emploi des Länder (*Landesarbeitsämter*) sont reconverties en « *Job-Center* » par la fusion des agences locales de l'emploi et des bureaux d'aide sociale des communes (en préparation de la loi Hartz IV, voir *infra*). La séparation des compétences locales pour les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires de l'aide sociale est supprimée afin de réunir les activités de conseil et d'aide « dans une seule main » (Hartz II, 2003).

- La BA est réorganisée pour devenir une agence de services. L'objectif est une meilleure « densité » des activités de conseil, dispensées de façon plus individualisée. Pour cela sont institués des conseillers spécialisés dans le suivi individuel (*Fallmanager*)<sup>1</sup> ; des contrats d'insertion sont signés avec les demandeurs d'emploi. Parallèlement, le législateur vient durcir les conditions d'indemnisation. Une durée de cotisation de douze mois pendant les deux (et non plus trois) années précédant l'entrée en

1. Pour une évaluation critique voir Baethge-Kinsky *et al.*, 2007.

chômage est désormais requise pour toucher l'allocation de chômage (Hartz III, 2004).

- L'allocation versée aux chômeurs en fin de droits (« aide aux chômeurs », *Arbeitslosenhilfe*)<sup>1</sup> et l'aide sociale (*Sozialhilfe*)<sup>2</sup> sont fusionnées. Cette fusion donne naissance à une allocation unique, appelée « protection de base » (*Grundsicherung*) ou ALG II (*Arbeitslosengeld II*, allocation chômage II), destinée aux chômeurs de longue durée. Cette loi est la pierre angulaire des réformes Hartz. Elle vise l'activation des personnes aptes au travail sans ressources suffisantes (cf. encadré 1) : le nouveau dispositif de la *Grundsicherung* (protection de base) les insère dans les programmes d'activation des services de placement de la BA (Hartz IV, 2005).

La nouvelle protection de base sous condition de ressources (ALG II) est une prestation forfaitaire financée par l'impôt. La notion d'« allocation chômage II » peut induire en erreur : il n'agit pas – comme c'était le cas de l'ancienne aide aux chômeurs – d'un revenu de remplacement déterminé par un statut professionnel et un salaire antérieurs. L'ALG II est une prestation d'assistance sous condition de ressources, dont le montant dépend du degré d'indigence.

Les célibataires et les parents isolés touchent la totalité du montant de base. Celui-ci est fixé à 351 € (347 € avant le 1<sup>er</sup> juillet 2008, date à laquelle il a été augmenté de 4 € !). Le montant de base s'élève à 316 € pour les conjoints. Il est de 211 € pour les enfants de moins de 14 ans et de 281 € pour les enfants de

Encadré 1.

**Les personnes aptes au travail sans ressources suffisantes  
(erwerbsfähige Hilfebedürftige)**

Le groupe des « personnes aptes au travail sans ressources suffisantes » se compose de personnes âgées entre 15 et 65 ans qui sont en mesure de travailler au moins trois heures par jour. 5,13 millions de personnes se sont trouvées dans cette situation en mai 2008. Mais une faible moitié seulement est comptabilisée parmi les demandeurs d'emploi : il s'agit d'actifs qui n'occupent pas d'emploi rémunéré d'utilité publique, ne sont pas en préretraite et ne se trouvent pas en situation d'indisponibilité pour le marché du travail du fait de l'éducation des enfants ou de leur propre parcours de formation.

1. L'aide aux chômeurs versée sous condition de ressources aux chômeurs de longue durée était financée par l'impôt. La durée était illimitée si les conditions de ressources le justifiaient. Le mode de calcul de la prestation était celui de l'allocation chômage, mais à un niveau inférieur.
2. L'aide sociale codifiée dans la loi fédérale sur l'aide sociale (BSHG) de 1961 était financée par l'impôt et gérée par les communes. Elle devait garantir le minimum social de subsistance pour les personnes ne pouvant personnellement pourvoir à leurs besoins ni compter sur le soutien de leurs parents, conjoints ou enfants (principe de subsidiarité). L'aide sociale avait un caractère universel. En tant que gestionnaires, les communes pouvaient adapter les montants de bases et l'allocation de logement aux conditions locales.

## ALLEMAGNE

14 ans jusqu'à la majorité (jusqu'à 25 ans pour les enfants domiciliés chez leurs parents). S'y ajoutent les dépenses « raisonnables » pour le logement et le chauffage. Il est possible de déposer une demande pour des prestations exceptionnelles (déménagement...) <sup>1</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les activités de conseil, de suivi et de placement des bénéficiaires de la protection de base sont confiées à plusieurs acteurs. Cette mise en concurrence, à caractère expérimental, crée une situation très opaque.

Les services communs des agences pour l'emploi et des bureaux d'aide sociale des communes (ARGEN) sont le gestionnaire principal de la protection de

base (encadré 2). Le partage des responsabilités s'avère toutefois problématique d'un point de vue tant juridique qu'organisationnel. Les agences pour l'emploi dépendent juridiquement et techniquement du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales alors que les communes, compétentes en matière d'aide sociale, fonctionnent selon le principe fédératif de l'auto-administration (*Selbstverwaltung*) sous l'autorité des Länder. L'élaboration des stratégies d'emploi incombe maintenant à des équipes souvent mal préparées à cette tâche (les salariés des bureaux d'aide sociale). La Cour constitutionnelle a récemment accepté la plainte déposée par onze com-

### Encadré 2.

#### Les acteurs gestionnaires de la protection de base

- L'association d'acteurs : les ARGEN (*Arbeitsgemeinschaften*, « communautés de travail »). L'organisation d'un service commun impliquant les agences locales de l'emploi et les bureaux d'aide sociale des communes est la configuration standard prévue par le code social (SGB II). Cette coopération est fondée sur des contrats de droit public ou privé. C'est le mode principal de gestion de la protection de base et du suivi des bénéficiaires.
- Les communes agréées pour gérer seules la protection de base. Pour une période d'expérimentation de six ans, 71 départements (*Kreise*) ou grandes villes se sont vus confier l'administration de l'ensemble des tâches liées au suivi des personnes sans ressources suffisantes. Elles doivent tester des modèles alternatifs d'insertion des demandeurs d'emploi. Après la phase d'expérimentation, en 2010, les acteurs gestionnaires de la *Grundsicherung* seront définitivement désignés.
- La répartition des compétences. En l'absence de service commun (ARGEN) ou de commune agréée, les agences pour l'emploi et les municipalités gèrent de façon autonome les fonctions relevant de leur compétence. L'agence pour l'emploi verse l'allocation chômage II et finance les mesures d'intégration, tandis que les dépenses pour le logement et les prestations d'assistance sociale (activités de conseil en matière d'endettement ou de dépendance par exemple) sont à la charge des communes. 23 départements (*Kreise*) relèvent de ce modèle (voir aussi Kaps *et al.*, 2008).

1. <http://www.arbeitsagentur.de>.



munes et a déclaré non constitutionnel le modèle des ARGEN en décembre 2007 – sans que l'on connaisse pour l'instant les répercussions de cette décision sur ce modèle de gestion.

#### ***Le succès mitigé du placement par la BA***

Il est difficile de dire quel rôle revient précisément aux efforts de placement de l'Agence fédérale de l'emploi dans les sorties du chômage et quelle part doit être attribuée aux évolutions du marché du travail. Il n'en reste pas moins que l'intermédiation de la BA pèse pour une faible part seulement dans l'ensemble des sorties du chômage (tableau 4).

12,6 % seulement de toutes les sorties du chômage sont dues en 2006 aux activités de placement des agences pour l'emploi. Cela ne représente qu'un tiers de toutes les sorties vers l'emploi (réinsertion dans l'emploi avec ou sans intermédiation par la BA, transition vers un statut d'indépendant, « autre » activité) – dont le taux est déjà faible avec 42 %.

Un dépouillement statistique de juin 2008 ciblant spécifiquement les chô-

meurs de longue durée aboutit à des résultats encore plus pessimistes (Bundesagentur für Arbeit, 2008c). Le taux de transition vers un emploi soumis à cotisations sociales est, au 1<sup>er</sup> semestre 2007, de 4,0 % en moyenne nationale. Il existe cependant de fortes variations régionales. Le taux est élevé (autour de 8 %) dans les régions connaissant une situation d'emploi favorable (la Bavière et l'Allemagne du sud) ; il est très faible (2-3 %) dans l'est de l'Allemagne.

Il faut toutefois savoir que seulement 30 % environ des emplois disponibles sont signalés aux services publics de l'emploi. L'écrasante majorité des recrutements passe par d'autres voies : offres d'emploi dans la presse écrite, bourses d'emploi sur Internet, contacts privés<sup>1</sup>.

Le retour dans la vie professionnelle n'ouvre pas pour autant des perspectives de réinsertion durable. Les périodes de chômage provoquent souvent des coupures profondes dans la biographie professionnelle et les anciens chômeurs sont peu nombreux à reprendre un nouvel emploi dans des conditions équivalentes à celles de l'emploi perdu.

**Tableau 4. Sortie du chômage en fonction des raisons évoquées, 2006, en %**

Réinsertion dans l'emploi sans intermédiation de l'agence pour l'emploi	20,4 %
Réinsertion dans l'emploi après intermédiation de l'agence pour l'emploi	12,6 %
Statut d'indépendant	2,8 %
Formation professionnelle	15,4 %
Autre activité non précisée	6,0 %
Inaptitude au travail	14,9 %
Indisponibilité/refus de participation	4,1 %
Autres raisons/raison inconnue	23,8 %

Source : Bundesagentur für Arbeit (2006), *Arbeitsmarkt 2006*, Nürnberg. Mise en forme par l'auteur.

1. [www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de).

## ALLEMAGNE

Ce bilan en demi-teintes pointe les limites des activités de placement de la BA. Un membre du directoire de la BA, Heinrich Alt, ne dit guère autre chose quand il affirme que 23 % des chômeurs de longue durée ayant réussi à sortir du dispositif de l'ALG II au 1<sup>er</sup> semestre 2007 (soit 400 000 personnes) allaient s'y retrouver trois mois plus tard (Neugebauer, 2008:3, note de bas de page 9).

### **Une certaine discrétion syndicale**

Les syndicats ont opposé une résistance relativement faible à l'introduction des lois Hartz et leurs critiques sont restées plutôt discrètes – jusqu'à ce jour. Les critiques sont plutôt venues des chercheurs, des Eglises, des associations et de certains partis politiques (Die Linke). Les syndicats semblent avoir centré leurs attaques sur des aspects particuliers davantage que sur la réforme dans son ensemble. Cela s'explique peut-être par le fait que la réforme Hartz a été mise en chantier par une coalition sociale-démocrate et verte.

La critique porte essentiellement sur trois thèmes. Les syndicats ont tout d'abord dénoncé la détérioration des conditions d'attribution de l'allocation chômage I (réduction de la durée de versement). Ils ont contesté ensuite l'introduction d'emplois subventionnés sous forme de *Jobs à 1 €*. Dans une position commune, le DGB et Ver.di revendiquent dès 2004 la limitation dans la durée du dispositif ainsi que la création de passerelles vers le premier marché du travail<sup>1</sup>. Ver.di ne récuse pas le principe même de ces emplois mais insiste sur une applica-

tion différenciée pour éviter les effets pervers : effets d'aubaine, pression sur le système salarial, relégation des chômeurs de longue durée dans ce type d'emplois essentiellement<sup>2</sup>. Le DGB s'est exprimé dans le même sens (DGB-Bundesvorstand, 2004). Depuis, tous ces risques se sont avérés.

Les faibles montants de base destinés aux chômeurs de longue durée (ALG II) font actuellement l'objet d'une vive contestation. Un ménage avec un enfant de 14 ans à charge touchait (avant juillet 2008) 311 € pour chacun des deux adultes et 207 € pour l'enfant (en dehors des frais de logement et de chauffage). L'augmentation du montant de base de 4 € en juillet 2008 a mis le feu aux poudres. Les syndicats ont apporté leur soutien à plusieurs plaintes individuelles visant l'augmentation des montants de base. La Cour constitutionnelle et la Cour des affaires sociales ont jusqu'ici rejeté ces plaintes. Le DGB revendique un montant de base autonome pour les enfants pour couvrir leurs besoins en matière d'éducation, de repas scolaires, d'activités extrascolaires. Devant une pauvreté des enfants en progression dans les familles tributaires de la protection de base (« les familles Hartz IV »), ces revendications gagnent du terrain.

Le fait même que les débats sur les réformes du marché du travail s'étendent entre temps à la question de la pauvreté des enfants montre à quel point les réformes touchent à la vie quotidienne et aux projets de vie des personnes concernées.

---

1. <http://www.verdi.de>.

2. [http://www.verdi.de/positionen/1-euro-jobs/data/ver\\_di-positionen\\_1-euro-jobs](http://www.verdi.de/positionen/1-euro-jobs/data/ver_di-positionen_1-euro-jobs).

### Les limites du paradigme d'activation « Aider et exiger »

La réforme du marché du travail vient redéfinir les structures de gestion du chômage autour de deux entités : l'assurance chômage gérée par la BA, définie dans le code social (SGB III) qui détermine les périmètres de l'allocation de chômage I ; et la protection de base (*Grundsicherung* ou ALG II), garantie de ressources pour les demandeurs d'emploi relevant d'un autre chapitre du code social (SGB II) et gérée par plusieurs acteurs (ARGEN associant agences pour l'emploi et communes, municipalités « autonomes », agences pur l'emploi locales sous le signe de la répartition des compétences, voir *supra* encadré 2 et CERC, 2005:128).

La compétence juridique de la BA et des agences locales pour l'emploi – responsables d'un tiers des chômeurs – est centrée sur la promotion dite active de l'emploi qui consiste à activer les « clients » dans l'objectif d'une intégration rapide dans le premier marché du travail. Dans la zone de bas salaires, ce type d'activation provoque un chevauchement entre salaires et allocations de la « *Grundsicherung* ». Un nombre croissant d'actifs dépendent des prestations complémentaires de la protection de base, même quand ils travaillent à temps plein. En mars 2007, on comptait 2,28 millions de « salariés compensés » (« *Aufstocker* »), soit quelque 21 % des actifs aptes au travail mais ne disposant pas de ressources suffisantes (BA, 2007:16). Les employeurs offrent ainsi de bas salaires aux frais de la société.

Le système d'assistance financé par l'impôt, la protection de base pour les chômeurs de longue durée, relève de la promotion dite passive de l'emploi qui vise avant tout à « responsabiliser » les

personnes aptes au travail, mais ne disposant pas de ressources suffisantes. Les deux tiers des chômeurs/inactifs relèvent de ce domaine juridique (Baethge-Kinsky *et al.*, 2008).

Dans les deux entités juridiques, les activités de conseil, de suivi et de placement des demandeurs d'emploi, ainsi que les services aux employeurs ont été réorganisés selon les principes de la gestion des entreprises. De nouveaux instruments de régulation ont été introduits, qui doivent donner une impulsion « activante » au placement : *profiling*, suivi individuel, contrat d'insertion, nouvelles règles d'acceptabilité de l'emploi, sanctions. Aux droits des chômeurs se substituent des prestations, tributaires d'appréciations.

A l'intersection du système d'emploi et de la protection de base, deux logiques se rencontrent : une logique du revenu salarial dont la référence est le marché du travail et l'individu ; et une logique de garantie de ressources orientée vers les conditions de vie du ménage (la communauté de besoin dans le cas de la protection de base). Dans un contexte où il n'existe pas de salaire minimum légal susceptible de prémunir contre la pauvreté au travail (*working poor*), la protection de base, conçue comme le dernier filet de sécurité, se trouve nécessairement couplée au système des salaires (Baethge-Kinsky *et al.*, 2008).

Les priorités de la promotion active de l'emploi se sont déplacées : moins d'aides pour le retour à l'emploi stable, plus de subventions pour la création de mini-sociétés (*Ich-AG*) et pour les opportunités de travail (*Jobs à 1 €*). L'intégration dans le marché du travail l'emporte sur la création de bons emplois, les mesures d'initiation rapide sur les cursus de formation professionnelle longs. Promus

## ALLEMAGNE

par la réforme, les petits temps partiels non soumis à cotisations sociales (*Mini-Jobs*, voir *supra*) affichent une évolution dynamique. D'environ 4,1 millions au moment des premières lois Hartz (2002), leur nombre est passé à plus de 7 millions en 2007. Parallèlement, le nombre d'emplois soumis à cotisations sociales a reculé de 27,4 millions environ en 2002 à environ 26,1 millions en 2005, pour n'atteindre son niveau de départ qu'en 2007, avec un peu plus de 27,3 millions<sup>1</sup>. L'extension d'un secteur à bas salaires a ainsi été favorisée, en s'inspirant de l'hypothèse empiriquement non validée selon laquelle les bas salaires permettent de surmonter les obstacles à l'embauche. L'absence d'un salaire minimum légal a accentué cette évolution.

### Conclusion

Les réformes du marché du travail depuis le début du millénaire ont introduit une division des chômeurs – chômeurs de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>e</sup> classe – selon le seul critère de la durée du chômage. Les « clients de première classe » proches du marché du travail (les bénéficiaires de l'ALG I) ont droit à une prestation d'assurance. Pour eux, l'activité professionnelle reste le critère d'évaluation du chômage sur un plan tant matériel – calcul de l'allocation à partir du dernier salaire net – que conceptuel puisqu'il s'agit de les réinsérer le plus rapidement possible dans le premier marché du travail. Des raisons économiques y poussent à leur tour : la BA doit verser au budget fédéral une somme compensatoire (*Aussteuerungsbetrag*) pour

tout demandeur d'emploi non placé après un an de chômage.

Les chômeurs de longue durée dépendent, eux, de l'assistance indépendamment de la durée de l'activité professionnelle exercée et de leur qualification. Tout lien avec l'emploi antérieur (pour lequel des cotisations d'assurance ont été versées) a été coupé : le montant de l'allocation est déterminé en fonction du besoin de l'individu et du ménage (« communauté de besoins », *Bedarfsgemeinschaft*) ; ni la qualification professionnelle ni la qualité de l'emploi occupé auparavant ne sont prises en compte. Les chômeurs de longue durée ne peuvent faire valoir des droits à un retour sur le marché du travail en phase avec leur trajectoire professionnelle précédente. Le statut de « bénéficiaire de Hartz IV » vient en quelque sorte les déposséder de leur identité professionnelle en les ramenant au statut de bénéficiaire de l'aide sociale. Ils sont les réels perdants des réformes du marché du travail. Et ce d'autant plus que l'Etat a renforcé les instruments permettant de contrôler en permanence les trajectoires personnelles des chômeurs de longue durée, soit d'une population d'environ 7 millions de personnes.

*Texte traduit de l'allemand  
par Adelheid Hege.*

### Sources :

Baethge-Kinsky V., Bartelheimer P., Henke J. (2007), « Fallbearbeitungen nach SGB II – Beobachtungen aus dem Inneren der 'black box' », *WSI-Mitteilungen*, H. 2, p. 70-77.

---

1. [www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de).

- Baethge-Kinsky V., Bartelheimer P., Wagner A., Aust J., Müller-Schoell T. (2008), *Arbeitsmarktpolitik : Nachsteuern oder neu orientieren ? Anstöße zu einer überfälligen Debatte*, OBS-Arbeitsheft 55, Frankfurt am Main.
- Busch, A., Holst, E. (2008), « Verdienstdifferenzen zwischen Frauen und Männern nur teilweise durch Strukturmerkmale zu erklären », *DIW Wochenbericht*, n° 15, p. 184-190.
- Bundesagentur für Arbeit (2007), *Arbeitsmarkt in Zahlen. Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder im Juni 2007*, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2008a), *Was ? Wie viel ? Wer ?*, SGB II, Finanzielle Hilfen auf einen Blick 2008, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/was-wieviel-wer-2008-Leistungen-AN.pdf> [August 2008].
- Bundesagentur für Arbeit (2008b), *Was ? Wie viel ? Wer ?*, SGB III, Finanzielle Hilfen auf einen Blick 2008, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Geldleistungen/Was-Wieviel-Wer-SGBIII.pdf> [August 2008].
- Bundesagentur für Arbeit (2008c), *Grundsicherung für Arbeitssuchende : Bedarfe, Leistungen und Haushaltsbudget*, [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/Report\\_Bedarfe.pdf](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/Report_Bedarfe.pdf) [August 2008]
- Bundesagentur für Arbeit (2006), *Arbeitsmarkt 2006*, Nürnberg.
- DGB Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Internationale Sozialpolitik (Hrsg.) (2004), *ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik*, Ausgabe 3.
- Gerhard U. (1988), « Die Verfügbarkeit der Frauen. Arbeitspolitik gegen Frauen », in Gerhard U., Schwarzer A., Slupik V. (Hg.), *Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat*, Weinheim und Basel, Beltz.
- Glismann H. H., Schrader K. (2002), *Die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund ihrer Geschichte*, Kieler Arbeitspapiere n° 1112, <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2003/259/pdf/kap1112.pdf> [August 2008].
- Kaps P., Oschmiansky F., Mosley H. (2008), « Experimenteller Wettbewerb. Evaluation zeigt problematische Strukturen bei Hartz IV », *WZB-Mitteilungen*, H. 119, p. 35-37.
- Neugebauer G. (2008), « Die Unterschicht und die Parteien », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 33-34, p. 31-38.
- Unedic DAJ (Département des études internationales) [http://info.assedic.fr/unijuridis/travail/documents/tabcomp\\_010707.pdf](http://info.assedic.fr/unijuridis/travail/documents/tabcomp_010707.pdf)
- Veil M. (2005), « Les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ? » *Chronique internationale de l'IRES*, n° 92, Paris, p. 5-19.
- Ver.di 2004 : [http://www.verdi.de/positionen/1-euro-jobs/data/ver\\_di-positionen\\_1-euro-jobs](http://www.verdi.de/positionen/1-euro-jobs/data/ver_di-positionen_1-euro-jobs).