

## Les réformes *Hartz*, remise en cause de l'Etat social ?

Isabelle Bourgeois

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/4526>

DOI : 10.4000/rea.4526

ISSN : 1965-0787

### Éditeur

CIRAC

### Édition imprimée

Date de publication : 2 avril 2013

Pagination : 15-35

ISSN : 1156-8992

### Référence électronique

Isabelle Bourgeois, « Les réformes *Hartz*, remise en cause de l'Etat social ? », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 108 | avril 2013, mis en ligne le 01 mars 2015, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/4526> ; DOI : 10.4000/rea.4526

---

# Les réformes *Hartz*, remise en cause de l'Etat social ?

*Isabelle Bourgeois*



**Isabelle Bourgeois**, chargée de recherche au CIRAC et rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande*.

*Dans la campagne électorale qui s'ouvre en Allemagne à l'approche des élections au Bundestag (septembre), l'un des thèmes en tête de l'agenda politique est celui de la « justice sociale ». Si le parti social-démocrate ne revendique pas ouvertement un retour en arrière sur les réformes sociales adoptées dans le cadre de l'Agenda 2010 par le chancelier Gerhard Schröder (elles ont incontestablement contribué au regain de compétitivité allemand ; voir Rürup, 2012), il n'en continue pas moins de nourrir de profonds griefs envers celles à qui certains, en son sein, reprochent depuis dix ans d'avoir « démantelé » l'Etat social : les « lois Hartz ». Elles servent de point de cristallisation et de prétexte à toute une série de revendications. La réforme du régime d'assurance chômage adoptée par les lois Hartz I et III n'est plus guère controversée aujourd'hui, mises à part quelques dispositions particulières ; elle l'est d'autant moins que le marché du travail s'est montré très robuste, même durant la dernière récession. Il en va tout autrement du régime des « mini-jobs », assoupli par la loi Hartz II (2002), et du nouveau régime d'assistance créé par la loi Hartz IV, entrée en vigueur en 2005. Dans le langage politique des opposants à ces réformes, ces aspects de l'approche allemande de la « flexicurité », conjugués à l'assouplissement de la réglementation du travail (intérim, CDD...), sont désignés comme la source d'une « précarisation » dramatique de l'emploi, voire de la « paupérisation » de pans entiers de la population, et constituent l'un des arguments clés en faveur d'un salaire minimum légal généralisé.*

*Or ces éléments du débat électoral allemand ont franchi le Rhin et sont entrés dans l'actuel débat sur la nécessaire réforme du droit du travail et de la protection chômage en France. Les mêmes arguments qui servent au SPD, aux Verts et à Die Linke alimentent en France, chez ceux qui sont opposés à de telles réformes, la construction de l'image d'une Allemagne « anti-sociale » et « ultra-libérale ». Le moindre dysfonctionnement constaté, le moindre cas particulier problématique (« l'affaire Amazon » par exemple), sont dès lors généralisés et érigés en preuve à charge contre tout changement dans l'organisation de l'Etat social français. La voie est largement ouverte à l'amalgame, d'autant que même les observateurs les plus irréprochables s'alimentent souvent sans le savoir à des sources allemandes situées dans le camp des opposants à ces réformes.*

*Dans ce contexte de manipulations multiples des réalités, il nous semble utile de dresser un état des lieux factuel des réformes apportées par les lois Hartz comme des polémiques allemandes sur la « flexicurité » afin d'apporter quelques informations objectives indispensables au débat français sur la « flexi-sécurité » et à la prise de décisions politiques visant l'intérêt général.*

Entre 2003 et 2005 sont entrées en vigueur quatre lois qui amendent profondément le Code social allemand (*Sozialgesetzbuch : SGB*). Intitulées « Lois pour des services modernes sur le marché de l'emploi » (*Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*), elles sont d'entrée de jeu surnommées « Lois Hartz ». Elles émanent en effet d'un catalogue de recommandations (treize « modules » de réforme, voir REA 59/2002) formulées par une commission *ad hoc* instituée au début de 2002 et chargée de formuler des propositions pour moderniser le droit du travail et réorganiser les institutions en charge du

Les quatre « lois Hartz »...

... visent à améliorer  
l'adéquation offre/demande  
sur le marché du travail

placement des chômeurs et de la gestion des prestations chômage : la « Commission pour la réduction du chômage et la restructuration de l'Office fédéral du travail » (*Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*). Composée d'experts, de responsables politiques et de partenaires sociaux, elle est présidée par Peter Hartz, auparavant directeur du travail (DRH) chez Volkswagen en sa qualité de membre d'IG Metall.

L'objectif de ces lois (et de quelques autres adoptées à cette époque) est d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail afin de réduire ce « *mismatch* » constaté par les experts à la fin des années 1990 et qui faisait que le nombre de chômeurs ne cessait de s'accroître alors que, dans le même temps, le nombre de postes vacants augmentait lui aussi. Cette meilleure adéquation est recherchée de plusieurs manières : par une modernisation des institutions en charge du placement des demandeurs d'emploi dans le but de les rendre plus efficaces, par une politique de formation/qualification plus conséquente encore des demandeurs d'emploi, par une levée de certaines des rigidités constatées en matière de droit du travail dans le double objectif d'accroître la fluidité de la rotation chômage/emploi et de faciliter le retour en emploi des actifs faiblement qualifiés, et enfin par la levée d'une série de ces 'trappes à inactivité' à l'origine de l'accumulation d'un stock incompressible de chômeurs de longue durée (voir Bourgeois, 2005). Le pivot de toutes ces mesures est « l'activation » des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire l'appel à une part de responsabilité individuelle plus prononcée en contrepartie du droit à prestations d'assurance ou à l'assistance par la collectivité.

Ces quatre lois *Hartz* agissent donc d'un côté sur la flexibilisation, c'est-à-dire la réglementation du travail qu'elles contribuent à assouplir (elles prolongent des mesures antérieures ou se conjuguent à elles) pour faciliter l'embauche, de même qu'elles rationalisent les structures en charge du placement ; de l'autre, elles révisent les régimes d'assurance chômage et d'assistance pour inciter leurs bénéficiaires à la quête active d'un emploi (*activation*). Les trois premières lois modifient ainsi le droit du travail et reconfigurent le régime d'assurance chômage ainsi que les mesures de la « politique active pour l'emploi » qui donne priorité à la qualification professionnelle ; leurs dispositions se conjuguent et se complètent. La quatrième loi, pour sa part, crée un nouveau régime d'assistance pour toute personne – et ses proches – qui, bien que dotée de la capacité pleine et entière de travailler, se trouve dans l'impossibilité de subvenir seule à ses propres besoins ou à ceux des personnes à sa charge (le régime de l'aide sociale bénéficie depuis exclusivement aux personnes dans l'incapacité totale de travailler).

### **Lois *Hartz I, II* et *III* : améliorer l'adéquation entre offre et demande sur le marché du travail**

#### **Loi *Hartz I***

La loi *Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* du 23 décembre 2002, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour l'essentiel de ses dispositions, pose les premiers jalons visant à fluidifier la rotation chômage/emploi. Elle intervient à deux niveaux principalement : d'une part elle assouplit la réglementation du travail et modernise l'organisation du placement ; de l'autre, elle vise à faciliter la reprise d'un emploi par les chômeurs en aménageant la « politique active » pour l'emploi, le troisième pilier de la protection chômage allemande (les deux autres sont l'assurance chômage et le placement des chômeurs), qui poursuit un but de prévention du chômage en cherchant à hausser la qualification – c'est-à-dire l'employabilité – des demandeurs d'emploi.

Elle vise à rendre  
le placement plus efficient

Concrètement, cette loi réforme donc le statut et l'organisation de ce qui était alors l'Office fédéral pour l'emploi et fait obligation à ses antennes locales, les « bureaux pour l'emploi », de créer des agences d'intérim privées ou mixtes sous contrat (*Personal Service Agenturen* : « Agences de services de person-

nel ») et chargées du placement comme de la requalification des demandeurs d'emploi. Cette mesure s'inscrit dans la continuité de la libéralisation du marché du placement, ouvert à la concurrence depuis 1994. Mais elle s'est révélée inefficace et est abrogée à la fin 2008, d'autant que la loi *Hartz III* entrée en vigueur en 2004 rend partiellement caduque cette mesure.

La loi *Hartz I* assouplit par ailleurs la réglementation du travail intérimaire, considéré comme un outil de flexibilisation de l'emploi dans le contexte d'un droit de protection contre le licenciement alors trop rigide et qui s'était révélé un handicap à l'embauche. Cette déréglementation vise à permettre aux entreprises de recruter *just in time* les ressources humaines supplémentaires requises en période de pic d'activité, et aux demandeurs d'emploi, le plus souvent hautement qualifiés, de ménager la transition entre deux emplois fixes (voir Bourgeois, 2008). Parallèlement, la loi *Hartz I* assouplit également la protection contre le licenciement pour donner aux entreprises la respiration nécessaire pour s'adapter aux fluctuations de l'activité.

Elle assouplit  
le travail intérimaire

En contrepartie, pour faciliter le retour en emploi et prévenir le chômage de longue durée, la loi *Hartz I* développe les mesures d'aide, mettant l'accent principalement sur la formation continue, ainsi que la requalification des chômeurs les plus âgés (politique « active » pour l'emploi). Ces mesures sont étendues aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas travaillé assez longtemps pour pouvoir prétendre aux allocations chômage (le critère est de 12 mois d'affiliation au cours des 2 années précédant l'inscription au chômage).

Elle renforce l'offre de  
mesures de qualification

De leur côté, les demandeurs d'emploi sont tenus d'accepter tout emploi qui leur est proposé et considéré comme « acceptable » ou « convenable » (*zumutbar*) : soit tout emploi conforme à la législation en matière de protection du travail, soumis à cotisations sociales et correspondant à leur capacité de travail (au moins 15 heures par semaine) ; cette notion, introduite par la loi *Hartz I*, sera précisée dans la loi *Hartz III*. Enfin, pour réduire le plus possible le délai de prise en charge des dossiers comme la durée de la transition chômage/emploi, les salariés doivent désormais s'inscrire comme demandeurs d'emploi dès qu'ils ont connaissance de la date à laquelle prend fin leur contrat de travail. Leur inscription est facilitée : ils peuvent y procéder par téléphone ou *via* Internet (et même smartphone depuis mars 2013) ; mais en cas de retard pris dans le dépôt du dossier, les allocations sont réduites. Dans le souci de l'efficacité de ces nouvelles mesures de politique active pour l'emploi, les bureaux pour l'emploi sont tenus de procéder à intervalles réguliers à leur évaluation.

Elle facilite l'inscription  
au chômage et renforce  
les devoirs du chômeur

### Loi *Hartz II*

La loi *Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* du 23 décembre 2002, entrée en vigueur progressivement entre le 01-01 et le 01-04-2003, cherche, pour sa part, à rendre plus attractive la reprise d'une activité et à faciliter l'insertion sociale par l'emploi. Dans cet objectif, elle régularise également les « petits boulots » pour absorber une partie de la forte demande d'emplois peu qualifiés. Elle élargit parallèlement les mesures de qualification préalables à la formation pour les jeunes handicapés ou les jeunes présentant des difficultés d'insertion.

A cet effet, elle développe d'une part le régime des subventions salariales, crée un statut nouveau d'auto-entrepreneur (*Ich-AG*) et prévoit des aides à la création de telles entreprises. D'autre part, elle crée des chèques emploi-service (avec un taux forfaitaire de charges patronales de 12 % du salaire brut) pour les emplois à domicile pour faciliter l'embauche et légaliser le travail au noir (et accroître l'assiette des cotisations sociales). Dans la même approche, elle assouplit les dispositions relatives aux « petits boulots », un régime qui avait été créé dans les années 1960 pour permettre de mobiliser ponctuellement la réserve de main-d'œuvre latente, constituée par les épouses, les retraités et les étudiants. Lors de l'adoption de cette loi, la réforme poursuit l'objectif déclaré de faciliter ainsi la réinsertion des chômeurs de longue durée les moins qualifiés.

Création d'un statut  
d'auto-entrepreneur...

**... et assouplissement du régime des *mini-jobs***

Ces emplois dits minimes (*geringfügige Beschäftigung*) sont alors baptisés « *mini-jobs* », et leur plafond salarial est relevé à 400 € ; quant au seuil horaire, qui était de 15 heures par mois auparavant, il est supprimé. Le salarié est totalement exonéré de cotisations ; quant aux charges sociales de l'employeur, elles sont forfaitaires (30 % du salaire brut, à quoi s'ajoutent 2 % au titre de l'impôt sur le revenu). Qu'il s'agisse d'emplois à domicile ou non, ces emplois appelés aussi « jobs à 400 € » (ce plafond a été porté à 450 € le 1<sup>er</sup> janvier 2013) n'ouvrent droit à aucune couverture sociale (maladie, accident du travail, chômage). Jusqu'à la fin 2012, le salarié avait la possibilité de s'affilier volontairement à l'assurance vieillesse ; depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, cette affiliation est obligatoire. La loi permet également la cumulation de plusieurs de ces emplois atypiques et crée un régime particulier pour les petits boulots rémunérés alors entre 401 € et 800 € – 450,01 € et 850 € depuis janvier 2013 – : ces « *midijobs* » sont soumis progressivement à cotisations sociales. Est également possible le cumul d'un emploi principal et d'un ou plusieurs « *mini-jobs* » ; dans ce cas, un seul est exonéré de cotisations.

**Loi Hartz III**

La loi *Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* du 27 décembre 2003 et entrée en vigueur le 01-01-2004 se concentre sur le régime d'assurance chômage.

**Réorganisation de la Bundesagentur für Arbeit**

Elle réorganise l'Office fédéral du Travail de Nuremberg, rebaptisé Agence fédérale pour l'Emploi (*Bundesagentur für Arbeit*). Ses missions sont désormais celles d'un « prestataire de services » de proximité, proche du client. L'Agence est habilitée à sous-traiter toutes les missions qui lui sont confiées, sauf son cœur de mission : à savoir le contrôle et l'indemnisation des chômeurs inscrits.

**Statuts et missions de la Bundesagentur für Arbeit (BA)**

L'Agence fédérale pour l'emploi (Nuremberg) est une collectivité de droit public, c'est-à-dire une personne juridique indépendante des pouvoirs publics et auto-administrée (gestion tripartite). La BA (administration de l'échelon fédéral) se substitue à l'Etat fédéral pour mettre en œuvre l'ensemble de la politique pour l'emploi.

Les missions de la BA sont très étendues. Elles comprennent : le placement des demandeurs d'emploi et la gestion des places d'apprentissage dans le cadre du système de formation professionnelle initiale (système dual) – du conseil/orientation au soutien à la formation initiale et continue – ; le soutien à l'insertion professionnelle des handicapés ; la mise en œuvre de mesures visant la préservation ou la création des emplois (mesures de réinsertion, chômage partiel...) ; enfin, le versement de revenus de substitution (allocations chômage, indemnités en cas d'insolvabilité de l'employeur). L'Agence est dotée de pouvoirs de contrôle et de sanction en cas d'abus de prestations sociales.

La BA dispose en outre de plusieurs directions dotées de missions particulières, dont le centre de recherche et de statistiques sur l'emploi et les métiers (*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung : IAB*, Nuremberg), ou la caisse des prestations familiales (l'équivalent de la CAF française).

**Redéfinition de la notion de chômeur**

Parallèlement, cette loi réforme profondément le régime d'assurance chômage, désormais régi exclusivement par le chapitre III du Code social allemand (*SGB III*). Dans un premier temps, elle redéfinit la notion de « chômeur », l'harmonisant avec celle de l'OIT qu'utilise également Eurostat. Cette notion s'applique depuis à toute personne « sans contrat de travail (*inactivité*) », qui « s'efforce de mettre fin à son inactivité (*effort personnel*) » et qui « se place à la disposition des efforts de placement de l'Agence pour l'emploi (*disponibilité*) » (§ 119, § 1 de la loi Hartz III). Le critère d'effort personnel implique l'obligation contractuelle de « mettre à profit toutes les possibilités d'insertion professionnelle » (§ 119, § 4) ; celui de disponibilité, l'obligation de prendre part à toute mesure d'intégration professionnelle et d'accepter tout emploi de plus de 15 heures par semaine, soumis à cotisations sociales et considéré comme « acceptable [ou convenable : *zumutbar*] dans les conditions usuelles du marché du travail le concernant » (§ 119, §. 5), c'est-à-dire conforme à la législation du travail ou aux conventions collectives.

**Baisse de la durée d'indemnisation par l'assurance chômage**

Dans un deuxième temps, cette loi réduit la durée de versement des allocations chômage (assurance chômage), appelées *Arbeitslosengeld (ALG)*. Celle-ci est fixée à 12 mois pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans, de quelques

mois de plus pour les plus âgés. Pour eux, la durée de versement a été allongée encore en 2008 et va aujourd'hui jusqu'à 24 mois pour les chômeurs de 58 ans ou plus jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite. Ces prestations sont étendues aux actifs en formation continue. Quant au montant de l'allocation chômage, il s'établit à 60 % ou 67 % du salaire net antérieur selon que le demandeur d'emploi a des enfants ou non (s'il n'y a pas de montant maximal, la référence est le plafond du salaire annuel soumis à cotisations sociales).

Enfin, la loi contient une disposition visant à faciliter la réintégration : elle simplifie le régime des subventions salariales pour l'embauche de personnes difficiles à placer : la « prime d'insertion » (*Eingliederungszuschuss*) versée à l'employeur est plafonnée à 50 % du salaire et son versement est limité à 12 mois en règle générale.

Primes d'insertion pour chômeurs difficiles à placer

### Loi Hartz IV : prévention du risque de pauvreté et d'exclusion sociale grâce à l'emploi

La loi *Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* adoptée le 29 décembre 2003 et entrée en vigueur le 01-01-2005 réorganise entièrement le dispositif d'assistance, financé par l'impôt (et non par les cotisations, à l'inverse de l'assurance chômage). Jusque là, deux types de régimes existaient, et leurs prestations étaient cumulables : d'une part l'aide aux chômeurs en fin de droits (*Arbeitslosenhilfe*), d'autre part l'aide sociale (*Sozialhilfe*). La coexistence de ces deux régimes, ajoutée à la possibilité d'en cumuler les prestations, avait mené au fil du temps à la constitution d'un salaire minimum implicite de référence que le Conseil des Sages, haute autorité chargée d'évaluer les politiques publiques et de formuler des recommandations aux gouvernements, avait identifié comme l'une des principales sources de la ténacité du chômage structurel en Allemagne au côté d'une réglementation trop rigide du marché du travail (voir notamment son rapport 2002/03).

Refonte totale des régimes d'assistance

La loi *Hartz IV* préserve l'aide sociale qui est l'ultime filet social visant la prévention de l'exclusion sociale et de la pauvreté, garanti par la Constitution. Ce régime d'assistance-prévoyance, créé en 1961, financé par le Bund, les Länder et les communes, et géré par les acteurs en charge de la politique sociale (il n'entre pas dans les prérogatives de la BA), assure en effet le « minimum socio-culturel vital » (*soziokulturelles Existenzminimum*) dû par la collectivité à toute personne en difficulté et destiné à lui permettre de mener une « *vie conforme à la dignité humaine* » (§ 1, SGB XIII). Si le versement de cette aide, forfaitaire, est soumis au critère de « nécessité » (*Bedürftigkeit*), il est automatique, les services sociaux s'autosaisissant du dossier des personnes concernées. L'aide sociale est donc préservée par la réforme, mais sa réglementation est séparée de celle des régimes s'appliquant aux demandeurs d'emploi : elle est depuis régie par un chapitre dédié, nouvellement créé, du Code social : le chapitre XIII (SGB XIII). En effet, la loi *Hartz IV* réduit son périmètre d'application : cette aide est aujourd'hui réservée exclusivement aux personnes qui ne sont pas inscrites comme demandeur d'emploi, qui ont une capacité de travail réduite (moins de 3 heures par jour) ou qui ne font pas partie d'une « communauté de besoins » (*Bedarfsgemeinschaft*). De ce fait, l'aide sociale n'est plus non plus cumulable avec les transferts prévus au titre de l'assistance aux demandeurs d'emploi. Elle en est entièrement déconnectée, y compris au plan institutionnel : elle relève exclusivement des acteurs en charge de la politique sociale *stricto sensu*, qu'ils soient publics ou privés, c'est-à-dire des communes, des œuvres sociales des Eglises, etc.

L'aide sociale est réservée aux personnes dans l'incapacité de travailler

La réforme de fond qu'apporte la loi *Hartz IV* au régime d'assistance aux demandeurs d'emploi consiste d'abord dans sa réorientation vers une logique de *workfare* : dorénavant, ce qui importe, c'est de « *mettre fin le plus rapidement possible à la situation de pauvreté des personnes concernées grâce au placement dans un emploi leur permettant d'assurer leur subsistance* » (Promber-

Assistance et activation pour les autres (*workfare*)...

ger, 2010). C'est cette approche aussi qui le distingue de l'aide sociale, réservée aux personnes se trouvant dans l'incapacité d'occuper un emploi. Toutes celles qui, à l'inverse, disposent d'une capacité de travail pleine et entière (minimum de 3 heures par jour) sont considérées par définition comme des demandeurs d'emploi, et l'approche qui prévaut alors est celle de l'*activation*. L'objectif du soutien de la collectivité auquel elles peuvent prétendre se distingue aussi de celui des prestations de l'assurance chômage en ce sens qu'il vise à soutenir chez les allocataires la « capacité à occuper un emploi » (*Erwerbsfähigkeit*). Pour le dire autrement : selon cette approche, la meilleure politique possible de prévention du risque de pauvreté comme d'exclusion sociale est de maintenir et/ou de rétablir l'employabilité de la personne concernée ; seule l'activité permet de générer un revenu issu du travail et de garantir l'inclusion sociale.

... et création d'un nouveau régime d'assistance à deux volets

L'approche de l'ancienne *Arbeitslosenhilfe* était différente. D'une part, elle prolongeait, sous forme de régime d'assistance, la logique qui sous-tend encore partiellement celui de l'assurance chômage, à savoir préserver le standard de vie grâce au revenu de substitution. Le montant de l'*Arbeitslosenhilfe*, sorte d'aide au chômeur en fin de droits, était ainsi proportionnel au salaire antérieur du bénéficiaire. Cet ancien régime d'assistance est donc supprimé et remplacé par un nouveau, régi par le chapitre II du Code social qui lui est désormais entièrement dédié (*SGB II*) : le « minimum de subsistance pour demandeurs d'emploi » (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*). Les prestations afférentes comprennent deux faces indissociables : un soutien pécuniaire, l'*Arbeitslosengeld II* (*ALG II*, surnommé « *Hartz IV* »), et un programme de (re)qualification/(ré)insertion. C'est là la traduction concrète de la logique de solidarité collective conjuguée à celle de responsabilité individuelle (*activation*).

Des aides forfaitaires selon le degré de nécessité

Dans la même logique, et contrairement à l'*Arbeitslosenhilfe* abrogée, le versement de ce soutien pécuniaire est soumis à conditions : il est fonction du « degré de nécessité » (*Bedürftigkeit*) du demandeur. Celui-ci est établi après prise en compte de toutes les sources de revenu et du patrimoine du demandeur comme de ses proches.

**Les critères pour mesurer le « degré de nécessité » d'un bénéficiaire de l'ALG II (« Hartz IV »)**

Avant de pouvoir bénéficier de l'aide de la collectivité, les intéressés doivent puiser dans leurs propres ressources et dans celles des personnes vivant dans la même « communauté de besoins ».

Sont pris en compte dans le calcul du degré de nécessité :

- **en matière de revenu** : tous les revenus ou prestations en espèces que perçoivent les membres de la « communauté de besoins » et les biens de toute nature convertibles en argent, imposables ou non.

Une partie des revenus donne toutefois lieu à abattement. Ainsi, notamment : les 100 premiers Euros bruts perçus, 20 % jusqu'à un revenu brut inférieur à 1 000 €, 10 % jusqu'à 1 200 €. Les contributions à l'épargne retraite subventionnée (*Riester-Rente*) donnent lieu également à franchise, de même que les assurances privées obligatoires, les impôts et les cotisations sociales ;

- **en matière de patrimoine** : tous les biens dont la valeur est estimable en argent et exploitable directement ou par la vente, la location, etc., que ces biens se trouvent en Allemagne ou à l'étranger.

Cependant, certains éléments du patrimoine sont intangibles : une partie de l'épargne (par exemple 10 050 € pour une personne née après 1964 ou 33 800 € si l'année de naissance est antérieure à 1948) ; tout bien dont l'exploitation conduirait à une perte de plus de 10 % de sa valeur ; le logement principal détenu en propriété dès lors que sa surface est « appropriée ou raisonnable » par rapport au nombre de personnes vivant dans ce logement (un logement inférieur à 130 m<sup>2</sup> ne donne pas lieu à examen en règle générale) ; le véhicule de chaque personne apte à travailler ; tous les biens mobiliers nécessaires et habituels pour l'entretien du foyer ; et des éléments d'actifs d'une valeur raisonnable (épargne-retraite ; financement d'un logement de taille raisonnable permettant d'accueillir des personnes handicapées ou en situation de dépendance).

Ce soutien pécuniaire se compose d'une part d'un « forfait de base » (*Grundsicherung* ou *Regelleistung*) sans aucun lien avec le salaire antérieur. Tout comme le montant de l'aide sociale, ce forfait est calculé lui aussi sur la base des enquêtes quinquennales sur les revenus et la consommation (*EVS*) menées par Destatis, et établi par rapport aux ménages à une personne aux revenus les plus bas. Régulièrement révisé en fonction de l'inflation et de l'évolution des salaires nets, il s'établit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 à 382 € par mois pour un célibataire. A ce « *minimum de subsistance* » (*Grundsicherung*) versé au chômeur bénéficiaire s'ajoutent, le cas échéant, des allocations logement, chauffage, ainsi que diverses aides exceptionnelles.

D'autre part, le périmètre d'application de cette solidarité est plus large que dans le régime abrogé : l'*ALG II* n'est pas destiné à couvrir la subsistance du seul demandeur d'emploi, mais celle d'une « communauté de besoins » (*Bedarfsgemeinschaft*), c'est-à-dire aussi des personnes à sa charge, vivant sous son toit et qui sont dans l'incapacité de travailler. La similitude avec la catégorie « unité de consommation », utilisée par les statisticiens pour calculer le pouvoir d'achat et le revenu des ménages, est indéniable. Au « forfait de base » destiné au chômeur inscrit s'ajoute donc le versement d'une « indemnité sociale » (*Sozialgeld*) destinée à ses enfants et aux autres membres de la communauté de besoins (conjoint, ascendants, collatéraux). Son montant est fonction des besoins spécifiques estimés des différents groupes d'âge (voir *REA 95/2010*).

Ces aides s'adressent au chômeur et à ses proches

**Minima forfaitaires garantis des membres d'une « communauté de besoins » (2013)**

Forfait de base pour un adulte célibataire : 382 € (pour un couple : 345 € par conjoint ou concubin)  
 Indemnité sociale par enfant : 224 € (0-6 ans) ; 255 € (6-13 ans) ; 289 € (14-17 ans)  
 Indemnité sociale par adulte à charge : 306 €

En contrepartie du versement de cette sorte de 'revenu minimum d'insertion', les bénéficiaires à capacité de travail pleine et entière sont tenus à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour retrouver par eux-mêmes leurs propres moyens de subsistance (*SGB II*, § 2). C'est la contrepartie (*activation*) du soutien fourni par la collectivité et que résume la célèbre formule du « soutenir et exiger à la fois » (« *Fördern und Fordern* ») lancée par le chancelier Schröder pour présenter la loi *Hartz IV* à l'opinion. Le § 1 du *SGB II* décrit l'objectif de ce régime d'assistance comme suit : « renforcer la responsabilité individuelle des personnes nécessitant une capacité de travail entière, comme de ceux qui vivent avec elles dans une communauté de besoin, et contribuer à ce qu'elles soient capables d'assurer leur subsistance indépendamment du minimum garanti, c'est-à-dire par leurs propres forces et moyens ». Ce soutien est donc considéré comme une mesure d'aide à l'auto-assistance, par nature transitoire. Et si la durée de versement de l'*ALG II* est illimitée, cela est dû au fait que le temps nécessaire pour recouvrer la capacité à assurer sa subsistance par ses propres moyens ne peut être fixée uniformément par la loi puisque, par nature, il diffère selon les individus et/ou l'état du marché de l'emploi. Le même principe d'aide à l'auto-assistance explique que l'*ALG II* ne soit pas réservé aux seuls demandeurs d'emploi, mais qu'il bénéficie aussi aux personnes dont les ressources ne suffisent pas pour subvenir par leurs propres moyens à leur subsistance comme à celle des membres de leur « communauté de besoins ». Cette condition est remplie si le total des revenus et autres ressources est inférieur au total de l'aide forfaitaire de base et des aides complémentaires auxquelles peut prétendre l'intéressé.

Une aide à l'auto-assistance pour une communauté de besoins

Les deux critères clés pour bénéficier du soutien pécuniaire de la collectivité sont donc le « degré de nécessité » du 'ménage' et la capacité de travailler du chômeur inscrit. Ce dernier est dès lors tenu d'accepter tout emploi ou toute mesure de requalification proposé(e). Les sanctions prévues en cas de refus vont de l'interruption du versement de l'*ALG II* pour un premier manquement aux obligations (3 semaines) jusqu'à l'extinction définitive des droits en cas de récidives à répétition. Mais dans le même temps, pour faciliter sa réinsertion, l'allocataire bénéficie également d'un suivi particulier.

**Volet activation :**  
 obligation d'accepter tout emploi convenable ou acceptable

Tout emploi est considéré comme « acceptable » (*zumutbar*), dès lors qu'il n'est pas contraire aux bonnes mœurs (*sittenwidrig*), et il doit être accepté dès lors que le demandeur d'emploi est physiquement et psychologiquement en mesure de l'occuper (cela vaut également pour toute autre mesure de réinsertion). Cette acceptabilité vaut même si l'emploi en question implique un déménagement (des aides sont alors prévues), un changement de métier, si l'emploi ne correspond pas exactement à la qualification initiale du demandeur (des mesures de requalification sont prévues) ou si la rémunération est inférieure au salaire conventionnel en vigueur dans la branche ou la région (*SGB II*, § 10). L'emploi proposé ne peut être refusé que pour des raisons personnelles strictement définies.

**Emploi « convenable » ou « acceptable » (*zumutbar*).**

Tout emploi est considéré comme convenable et acceptable, sauf indication contraire. Cela vaut pour un bénéficiaire de l'assurance chômage (*ALG*) comme un bénéficiaire de l'*ALG II*. Néanmoins, les critères de la *Zumutbarkeit* diffèrent quelque peu.

■ **Assurance chômage – *Arbeitslosengeld, ALG* – (*SGB III*, § 140)**

**Tout emploi correspondant à la capacité de travail du demandeur d'emploi est par définition « *zumutbar* », même s'il s'agit d'un CDD, s'il implique temporairement une séparation du ménage, ou s'il n'entre pas dans la catégorie des emplois pour lesquels l'intéressé a été formé.**

**N'est pas considéré comme convenable, et peut donc légitimement être refusé :**

- pour des raisons d'ordre général :
  - un emploi contraire aux dispositions légales, réglementaires, conventionnelles ou aux dispositions fixées par les accords d'entreprise et concernant les conditions de travail ;
  - un emploi contraire à la législation en matière de protection du travail ;
- pour des raisons d'ordre personnel :
  - un emploi rémunéré à un niveau *nettement inférieur* au salaire sur lequel est basée l'allocation chômage, soit de plus de 20 % les trois premiers mois d'inscription au chômage, de plus de 30 % dans les 3 mois suivants. A partir du 7<sup>ème</sup> mois, un emploi est considéré comme non convenable si le salaire net obtenu (compte tenu des frais liés au travail) est inférieur à l'*ALG* ;
  - un emploi pour lequel le temps de trajet aller/retour est excessivement long par rapport au temps de travail, soit en général plus de 2 heures ½ pour un temps de travail supérieur à six heures, de plus de 2 heures en deçà. Si, dans une région donnée, des temps de trajet plus longs sont d'usage pour des salariés en situation comparable, ce sont ces derniers qui sont retenus.

■ **Régime d'assistance – *Arbeitslosengeld II, ALG II* (« *Hartz IV* ») – (*SGB II*, § 10)**

**Tout emploi et toute mesure d'insertion sont *a priori* considérés comme « *zumutbar* ».**

**L'emploi ou la mesure d'insertion ne peut être légitimement refusé(e) que pour les raisons d'ordre personnel suivantes :**

- l'intéressé ne présente pas les capacités physiques et psychiques pour occuper cet emploi ;
- l'emploi proposé présente une pénibilité telle qu'elle rendrait difficile à l'intéressé de poursuivre le travail principal qu'il occupe actuellement ;
- la prise de l'emploi compromettrait l'éducation d'un enfant de plus de 3 ans (la loi considère que, plus jeune, l'enfant peut être pris en charge par une structure d'accueil) ou les soins à dispenser à un proche âgé si ces soins ne peuvent pas être confiés à un tiers ou une institution ;
- une autre raison importante s'oppose à la prise de l'emploi.

**L'emploi (ou la mesure d'insertion) ne peut pas être refusé(e) au simple motif :**

- qu'il ne correspond pas à la qualification professionnelle de l'intéressé ou à son travail antérieur ;
- qu'il demande une qualification professionnelle inférieure au niveau de l'intéressé ;
- que le lieu de travail est plus éloigné du domicile que le précédent ;
- que les conditions de travail sont moins favorables que celles de l'emploi précédent ;
- ou que la prise de l'emploi proposé (ou de la mesure) implique de mettre fin à l'emploi actuellement occupé, *sauf si* ce dernier permet de mettre fin à la situation de nécessité où se trouve l'intéressé.

**Contractualisation des droits et obligations**

En contrepartie des obligations de quête active d'un emploi ou de toute autre mesure permettant la réinsertion en emploi, et qui découlent de leur « responsabilité individuelle » (*SGB II*, § 1), les chômeurs percevant l'*ALG II* bénéficient d'un accompagnement particulier, concrétisé par la signature d'un « engagement d'intégration » (*Eingliederungsvereinbarung*) individualisé liant le demandeur d'emploi et son conseiller personnel dans le *Jobcenter* où il est inscrit. Pour ce régime, la loi *Hartz IV* a créé en effet des sortes de guichets uniques – les *Jobcenters* (leurs conditions de création avaient été définies au préalable par la loi *Hartz II*). Cette particularité s'explique par la nature même de régime d'assistance qu'est le « minimum de subsistance pour demandeur d'emploi » (ou « *Hartz IV* »). Comme il soutient des demandeurs d'emploi, il est géré par l'Agence fédérale pour l'emploi ; mais comme de par son mode de financement (impôt), il relève de la solidarité, il est financé par le Bund et les communes. Pour des raisons de partage des compétences et responsabilités au sein du fédéralisme, les communes étant en charge de l'autre régime d'assistance qu'est l'aide sociale, elles ont, lors du vote de la loi *Hartz IV*, tenu à ce que cette compétence soit partiellement respectée. C'est donc pour concilier les deux types de compétences (insertion en emploi et solidarité) qu'avaient été créés ces *Jobcenters*, la logique du guichet unique étant censée garantir une plus grande efficacité des services.

**Des prestations d'aide à l'insertion au travail...**

Ces *Jobcenters* proposent un certain nombre de « prestations en vue de l'insertion au travail » (*Leistungen zur Eingliederung in Arbeit* ; *SGB II*, chap. 3, section 1). La gamme comprend le conseil et le placement, l'inscription dans des mesures de formation continue ou de requalification, mais aussi un suivi psychologique, ainsi que, le cas échéant le versement d'une « allocation d'in-

sertion » (*Einstiegsgeld*) ou encore le placement dans une « opportunité de travail » (*Arbeitsangelegenheit*), c'est-à-dire d'un emploi d'insertion. Le critère distinguant ces deux dernières mesures est le degré d'employabilité constaté chez le bénéficiaire. Ainsi, l'« allocation d'insertion » est réservée à ceux parmi les chômeurs bénéficiaires de l'ALG II qui ont ou bien retrouvé une activité salariée d'au moins 15 heures par semaine et soumise à cotisations chômage, ou bien qui veulent créer une activité indépendante et l'exercer en tant qu'activité principale. A l'inverse, les « opportunités de travail » sont destinées aux chômeurs bénéficiaires de l'ALG II à qui aucune autre mesure de qualification ou d'insertion sur le marché du travail ne peut être proposée et pour qui la priorité est de leur permettre de garder un lien structurant avec le monde du travail afin qu'ils puissent maintenir ou élargir leurs compétences.

Ces « opportunités de travail », également appelées « *jobs d'appoint* », sont mieux connus sous le nom de « jobs à 1 € » (*Ein-Euro-Job*). Comme il ne s'agit pas d'emplois (activité professionnelle), ils n'ouvrent pas droit à rémunération au sens classique ; ils ne donnent donc pas lieu non plus à affiliation aux régimes de protection sociale (les cotisations sont assises sur le salaire). Ce sont à l'inverse des mesures d'insertion typiques, ouvrant droit à une *indemnité* (et non pas un salaire) qui vise à dédommager le bénéficiaire des « dépenses supplémentaires » qu'il engage pour exercer cette activité (*Mehraufwandsentschädigung*). Le montant de cette indemnité, déterminé au niveau local et en fonction des besoins et capacités de l'intéressé, est le plus généralement de 1 € l'heure (parfois 2 €). Cette indemnité est cumulable avec le forfait de base de l'ALG II pour rendre plus attractif l'effort d'insertion par le travail – c'est là le second objectif du dispositif. Ces « opportunités de travail » sont par ailleurs strictement réglementées : il ne peut s'agir que d'activités d'intérêt général, il est interdit d'embaucher les candidats sur un poste habituellement régi par un autre type de contrat de travail, et ces « jobs » ne doivent pas fausser la concurrence. Le 'temps de travail' est inférieur à 30 heures par semaine, et la durée des contrats est limitée à 24 mois sur une période de cinq ans. Pour la plupart, ces « jobs » d'insertion sont proposés par le secteur public (écoles, jardins d'enfant), les organisations caritatives ou les associations à but non lucratif.

... et des mesures spécifiques de réinsertion : les « jobs à 1 € »

### Les réformes *Hartz* visent à pérenniser l'Etat social

Contrairement à ce qu'on peut entendre ou lire souvent, les réformes *Hartz* ne se posent pas en rupture avec les fondements du modèle social allemand. Cette « rupture » et même les « changements de paradigme » décelés tiennent plus de la rhétorique politique et des usages médiatiques que de la réalité des textes de lois comme des approches doctrinales sous-jacentes. Il est vrai que le concept d'« activation » au fond des réformes est nouveau. Il a été mis à la mode à la fin du millénaire par un certain nombre d'exemples étrangers, notamment scandinaves, considérés sous un angle comparatif – à une époque où se posaient à tous les Etats membres les mêmes défis face à l'avenir du financement de leur modèle social, largement inspiré de ce modèle bismarckien qui était né en Allemagne à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (voir Lasserre, 2011).

En 2003, au moment où commencent à entrer en vigueur les réformes *Hartz*, l'Etat-providence accapare près d'un tiers du PIB en Allemagne ; cette part avait connu une forte hausse en trente ans. Les prélèvements sociaux et fiscaux pèsent lourdement sur le facteur travail, inhibent la compétitivité, et seul le recours accru à la dette permet encore de maintenir un modèle de redistribution qui bénéficie de plus en plus aux seuls « *insiders* » et se traduit par l'exclusion d'une part croissante de la population. Dès cette époque, la montée du chômage est inéluctable en Allemagne (comme dans l'UE), d'autant que, parallèlement, la tertiarisation de l'activité et la globalisation remettent en question un modèle économique et social qui s'était construit au début de l'ère industrielle. Ce constat avait incité les Etats membres à adopter une stratégie

Impératif des réformes – dans l'ensemble de l'UE

commune lors du Sommet de Lisbonne en 2000. Cette « Stratégie de Lisbonne » visait à la fois, grâce à un cap de consolidation des finances publiques et un programme de réformes structurelles, à rétablir la compétitivité des économies, source de création d'emplois, et ce faisant, à générer une plus grande cohésion sociale. Dans cet effort, mené en Allemagne sous le label « *Agenda 2010* », une part fondamentale revenait à des réformes de fond des systèmes de protection sociale afin de rendre leur financement plus soutenable et leur protection plus juste (voir Rürup, 2012).

Seule l'appellation « activation » est nouvelle, ...

Certes, le concept d'activation (et ceux qui sont liés) est antérieur à la Stratégie de Lisbonne et importé des réformes dans les pays scandinaves, mais c'est dans ce contexte au tournant du millénaire qu'il se diffuse largement au sein de l'UE, et donc aussi en Allemagne. Or, comme toujours lorsqu'un concept franchit les frontières, il se transforme en « faux ami ». L'apparence de la nouveauté masque de fait un retour aux racines du modèle social allemand, construit dès l'origine sur une part de responsabilité individuelle. C'est ce renouement avec la doctrine originelle de l'Etat-providence allemand (et en partie nord-européen) qui est perçu comme une rupture, alors qu'il s'agit d'une inflexion de l'organisation d'un Etat social cherchant à en corriger les dérives qui s'étaient accumulées progressivement depuis les années 1960. Si l'Allemagne, au début des années 2000, est considérée par les observateurs étrangers comme « *l'Homme malade de l'Europe* », c'est que, la « prospérité pour tous » (L. Erhard) s'étant généralisée et ses fruits largement partagés après 1968, il s'était installé depuis un profond déséquilibre entre le marché et la solidarité, ôtant tout son sens au concept de « l'économie sociale de marché » qui fonde le modèle allemand (et européen). Au tournant du millénaire, le social l'emporte sur l'économique, la logique du droit à assistance sur celle de la responsabilité individuelle, et on avait oublié que pour redistribuer solidairement les richesses, il faut d'abord les créer.

**Le principe d'« Etat social » est ancré dans la Constitution, mais sa forme concrète est évolutive**

L'art. 20 de la Loi fondamentale, qui pose les fondements de l'ordre étatique, stipule : « *La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social* » (§ 1). Le principe d'Etat social figure au même rang que celui d'Etat de droit. L'art. 28 (1) précise ce lien, soulignant les « *principes d'un Etat de droit républicain, démocratique et social* ». Mais la Constitution se contente de poser le principe. C'est « *au législateur qu'il revient de définir ce qu'est l'organisation juste de l'ordre social* » et de « *créer un droit social qui obéit à ce principe et qui soit empreint d'humanité* », explique par exemple Udo Steiner, un des juges de Karlsruhe, spécialiste de droit social, peu après la présentation de l'*Agenda 2010* (F.A.Z., 02-06-2003).

Le législateur a donc une grande latitude d'action pour « *adapter l'Etat social à un contexte qui a évolué et il peut, le cas échéant, en réduire les acquis, mais il doit respecter les droits fondamentaux et les principes d'Etat de droit* », souligne trois ans plus tard, dans le contexte des vives controverses sur la poursuite des réformes de la protection sociale, Hans-Jürgen Papier, alors président du Tribunal constitutionnel fédéral. Et il rappelle : « *Le principe d'Etat social a effectivement aussi une dimension libérale. Notre Constitution repose foncièrement sur le principe de la responsabilité individuelle. Et il est parfaitement possible, pour assurer la pérennité de l'Etat social, de réajuster l'équilibre entre d'une part la solidarité et, d'autre part, la responsabilité individuelle et la subsidiarité* » (F.A.Z., 16-06-2006).

... elle est synonyme du concept d'aide à l'auto-assistance, pivot de la doctrine allemande

Les réformes Hartz s'inscrivent dès lors dans la continuité d'une approche de la protection sociale établie depuis l'origine sur l'articulation entre assistance et appel à la responsabilité individuelle. Loin de constituer un changement de paradigme, le concept en apparence nouveau qu'est l'activation repose au contraire sur l'un des principes fondateurs de l'Etat social (*Sozialstaat*) allemand : celui de l'aide à l'auto-assistance (*Hilfe zur Selbsthilfe*). Ce principe est plus que l'expression du principe de subsidiarité (avec ses deux facettes que sont la liberté et la responsabilité) : il exprime aussi le lien indissociable entre les deux faces de l'économie sociale de marché que sont l'approche libérale (seul un marché libre, c'est-à-dire fluide, génère la prospérité) et l'approche sociale (la solidarité collective pour les laissés-pour-compte du marché). La collectivité a un devoir de solidarité envers l'individu en difficulté, et ce dernier a un droit à cette solidarité s'il ne parvient pas à surmonter seul ses difficultés – *et seulement si*. C'est ce « seulement si » qui avait été vidé de son sens au fil d'un glissement progressif vers l'égalitarisme et une logique de revendication, et que les réformes ont réactivé, le parant des couleurs plus modernes du terme « activation » dans la rhétorique politique.

Loin de « démanteler » l'Etat social, les réformes *Hartz* cherchent donc au contraire à mieux le pérenniser – en procédant au réajustement de l'équilibre entre responsabilité individuelle et solidarité, ainsi que les y autorise la Constitution. La logique qui sous-tend ce rééquilibrage du modèle bismarckien de la protection sociale (à cette époque sont également réformés les systèmes d'assurance maladie ou retraite) obéit à un impératif catégorique : celui de consolider les finances publiques. C'est la condition préalable pour permettre de débrider les forces de croissance et la compétitivité, seules à mêmes de générer de l'emploi et *in fine* deréduire le chômage. Il faut pour cela agir à plusieurs niveaux en même temps : réduire les prélèvements (ils renchérissent le coût du travail et inhibent l'embauche), réduire les dépenses sociales (elles accaparent une part disproportionnée des richesses, limitant la latitude des pouvoirs publics à investir dans des secteurs clés pour la compétitivité comme la qualification ou les infrastructures), et élargir l'assiette des prélèvements sociaux et fiscaux (pour se rapprocher le plus possible du plein emploi, il faut donc lever les rigidités qui brident le marché du travail). Quant à l'inclusion du plus grand nombre possible d'actifs, elle préserve également la cohésion sociale, elle-même un facteur clé de compétitivité surtout dans une période où la globalisation croissante exige une forte adaptabilité. Or c'est l'emploi qui confère une identité sociale aux individus. Pour garantir la cohésion sociale, il faut donc que chacun puisse trouver un emploi à sa mesure et lui permettant justement cette inclusion et intégration. Voilà la philosophie présidant aux réformes *Hartz* comme à toutes les autres adoptées au tournant du millénaire par les pouvoirs publics, mais aussi par les partenaires sociaux (ils ont largement contribué à lever les rigidités sur le marché de l'emploi ; voir par exemple W. Schröder, 2005). On le voit, cette approche est faite idéalement pour s'attirer l'appellation d'« économicisation » ou de « financiarisation » de la protection sociale de la part de ses opposants.

Loin de constituer une rupture historique, les réformes *Hartz* s'inscrivent aussi dans la continuité historique d'un modèle en perpétuelle réforme (voir Lasserre, 2011). La plus 'radicale' et la plus récente d'entre elles avait été menée sous le chancelier Kohl, en 1997, avec l'amendement de la « Loi sur la promotion du travail » (*Arbeitsförderungsgesetz*) de 1969 et son insertion dans le SGB III. Cette réforme marque un tournant dans l'approche allemande de la politique pour l'emploi dont l'objectif avait été jusque-là la « stabilisation d'un haut niveau d'activité » et qui se traduisait notamment par une multiplication des mesures de 'traitement social' du chômage. Or face au constat de l'accumulation d'un chômage de masse incompressible et de son double impact à la fois sur la soutenabilité des finances publiques et la compétitivité, ainsi que sur la justice comme la cohésion sociales, cette réforme mettait l'accent sur la *prévention* du chômage. Elle cherchait à agir à deux niveaux : une efficience accrue du placement des chômeurs et un appel à une plus grande part de responsabilité individuelle des demandeurs d'emploi, tenus à mener une quête active d'emploi et/ou de participer aux mesures de requalification jugées nécessaires. Cette inflexion préfigure celle qui se prolongera ensuite, avec les lois *Hartz*, sous le terme d'« activation ».

### La polémique autour des réformes *Hartz*

Alors pourquoi, alors même que les lois *Hartz* s'inscrivent dans la continuité en termes de principes constitutionnels comme en termes de doctrine (les différences d'approche entre les grands partis – CDU et SPD – sont infimes) et même de respect des engagements européens, ont-elles suscité et suscitent-elles toujours autant de controverses ? Les raisons sont par nature multiples, elles oscillent entre le contextuel et l'idéologique, et se nourrissent également des failles ou contradictions que présentent ces lois d'une grande complexité.

Si les deux premières lois *Hartz* ont été votées sans réelles difficultés, l'adoption des suivantes a été nettement plus problématique. Dès avant l'ouverture

Réajuster l'équilibre entre l'économique et le social pour pérenniser l'Etat social

Des réformes s'inscrivant dans la continuité

Adoption houleuse des lois *Hartz III* et *IV*

des débats parlementaires, ces projets de lois sont très vivement controversés. Tous deux ne seront finalement votés que dans les derniers jours de 2003, et la loi *Hartz IV* seulement après une très houleuse procédure de conciliation entre le Bundesrat et le Bundestag qui a quelque peu dilué le projet d'origine et les lignes directrices proposées par la Commission Hartz. Le texte qui en est sorti est dès lors le reflet d'innombrables compromis, d'un côté entre fédérations patronales et syndicats (sur ses diverses dispositions), d'autre part entre Bund et Länder (sur l'organisation et le financement des nouveaux régimes).

**Trois axes de polémique**

Depuis lors, la loi *Hartz IV* et certaines dispositions de la loi *Hartz III* ne cessent de nourrir la polémique. Celle-ci suit trois axes principalement, dont deux procéduriers. En cause : l'organisation du régime de l'*ALG II* et des questions de principe. Ces dernières servent également à l'instrumentalisation idéologique.

**Contentieux relatifs à l'organisation**

La problématique de l'organisation du régime de l'*ALG II* est source d'innombrables contentieux. Une première catégorie est celle des procès engagés par les particuliers (les frais de justice sont pris en charge par l'Etat ; voir Brenke, 2012). Dans leur grande majorité, ils portent sur la réalité de la « communauté de besoins » (il y a eu de nombreux abus et effets d'aubaine), sur le calcul des éléments à prendre en compte pour la définition du critère de « nécessité » ouvrant droit au versement des aides (surface de l'appartement, valeur de la voiture, éléments de patrimoine intangibles, etc.), ou sur des dispositions isolées. Une deuxième catégorie oppose les acteurs institutionnels en charge de l'*ALG II* (communes seules, communes et Agence fédérale pour l'emploi ?) et du financement des diverses aides versées au titre de l'*ALG II* (Fédération, communes ?). Les attributions respectives ont été clarifiées depuis.

**Deux grandes retouches de l'organisation et du financement de l'ALG II**

La loi *Hartz IV* prévoyait un regroupement progressif des services des *Agenturen für Arbeit* – chargés du versement des allocations d'assistance (compétence fédérale) – et des guichets municipaux chargés des aides relevant de la politique sociale (compétence des communes), dans un lieu unique : les « *Jobcenters* ». La création de ces guichets uniques n'ayant pu se développer comme prévu, la coordination administrative des services concernés avait été mise en œuvre au sein de nouvelles structures appelées « *Arbeitsgemeinschaften* » (« communautés de travail », ARGE). Un recours en constitutionnalité a été déposé par un certain nombre de communes notamment au motif que ces dispositions constituaient une violation du principe de l'autonomie communale garanti par la Loi fondamentale. Le Tribunal constitutionnel fédéral a tranché en leur faveur le 20 décembre 2007 (2 BvR 2433/04 et 2 BvR 2434/04), considérant que certaines dispositions du *SGB II* régissant ces ARGE sont contraires à la Constitution. Suite à cette décision, la Loi fondamentale a été modifiée, afin de permettre la coopération, sur une base volontaire cette fois-ci, entre les *Agenturen für Arbeit* et les communes, sans enfreindre l'autonomie de ces dernières dans la gestion des prestations dévolues aux bénéficiaires de l'*ALG II*. En outre, le nombre des « communes optionnelles » (*Optionskommunen*) a été étendu à 110. Dès 2005 en effet, à titre expérimental et dérogatoire, 69 communes avaient choisi de gérer seules la totalité du dispositif. Le modèle du guichet unique a donc été perpétué et étendu, bien que sous une forme légèrement différente. Un bénéficiaire de l'*ALG II* est toujours pris en charge par son *Jobcenter* – le nom initial a été maintenu.

Dans le cadre de la réforme notamment des **aides versées aux enfants des bénéficiaires de l'ALG II (Sozialgeld)**, imposée par un arrêt de principe rendu le 9 février 2010 par le Tribunal constitutionnel fédéral, le *SGB II* (voir REA 95/2010) a été révisé en conséquence (nouveaux § 28 et 29). Le coût de cette mesure pour les budgets publics est supporté par l'Etat fédéral, mais les communes sont indépendantes et autonomes dans la gestion administrative et financière de cette mesure.

**Questions de principe**

**Equité des chances vs. égalité de traitement**

La principale pierre d'achoppement est le renforcement des contreparties que doit apporter le bénéficiaire des allocations chômage et surtout celui de l'*ALG II*, très précisément : les critères de l'emploi ou mesure de qualification « acceptable » ou « convenable » (*zumutbar*) que doit occuper le bénéficiaire. Ils sont souvent considérés comme « iniques ». Sont particulièrement critiquées l'obligation de mobilité ou celle d'accepter un emploi dont la rémunération est inférieure à celle de l'emploi précédent (jusqu'à 30 % au maximum). Cette ligne de débat confronte deux conceptions de la justice sociale : l'équité des chances (priorité à la responsabilité individuelle) et l'égalité de traitement (notion du socialement souhaitable). Et elle aborde le cœur du rééquilibrage effectué par les lois Hartz dans la politique de protection contre le chômage. Depuis sa mise en œuvre dans la RFA d'après-guerre, celle-ci visait la *préservation du standard*

de vie. Depuis le début du millénaire, dans un contexte global qui a subi de profondes mutations, elle poursuit un autre objectif : la *prévention de la pauvreté* (voir Promberger, 2010). C'est là le grief foncier fait à la loi *Hartz IV*. Il prend pour point de cristallisation le caractère *forfaitaire* de l'*ALG II*, de même que le critère de « nécessité » ouvrant droit à son versement. Dans l'ancien régime de l'*Arbeitslosenhilfe*, l'aide était proportionnelle au salaire antérieur.

Deux arrêts fondamentaux ont été rendus dans le cadre de ces débats : l'un par le Tribunal fédéral des Affaires sociales (2006), l'autre par le Tribunal constitutionnel fédéral (2010). Ils clarifient les principes de droit, mais n'ont pas pacifié les polémiques.

Le montant du forfait de base de l'*ALG II* et la prise en compte du patrimoine (critère de « nécessité ») sont-ils conformes à la Constitution ? Le 23 novembre 2006, le Tribunal fédéral des Affaires sociales (*Bundessozialgericht*), qui est l'instance de recours suprême dans tout contentieux opposant un bénéficiaire de transferts sociaux à l'administration, a rendu un arrêt fondamental (B 11b AS 1/06 R). Les juges considèrent que l'indemnité forfaitaire de base (345 € à l'époque) est conforme aux droits fondamentaux. Elle remplit également son objectif, tel qu'il est fixé par la loi : assurer un « minimum garanti » aux demandeurs d'emploi ne pouvant pas ou plus prétendre aux allocations chômage. En effet, l'*ALG II* confère aux allocataires non seulement un « *minimum vital* » leur permettant d'assurer leur subsistance, mais également un « *minimum socio-culturel* » leur permettant de participer à la vie culturelle et sociale, et leur garantit de ce fait une vie « *conforme à la dignité humaine* ». Cette garantie (droit fondamental, art. 1 de la Loi fondamentale) a pour corollaire en droit constitutionnel le principe de la responsabilité individuelle.

Le forfait de base de l'*ALG II* est-il conforme à la Constitution ? La Cour de Karlsruhe a répondu par l'affirmative dans son arrêt de fond du 9 février 2010 (BVerfG, 1BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09). Il n'avait pas à statuer sur le montant, mais sur la question de savoir si cette aide permet aux bénéficiaires de mener « *une vie conforme à la dignité humaine* », c'est-à-dire de subvenir à leurs besoins vitaux et de participer à la vie sociale. L'*ALG II* respecte ces critères. Le forfait est un soutien passager accordé à une personne en quête active d'emploi ; de ce fait, son montant doit être nettement inférieur à un bas salaire afin d'inciter au retour à l'emploi. En revanche, n'est pas conforme à la Constitution le mode de calcul du montant de cette aide choisi par le législateur, qui a estimé « *à l'aveuglette* » les besoins des bénéficiaires. La Cour a donc fait injonction au législateur de justifier ses choix. D'autre part, il doit tenir compte des besoins spécifiques des enfants mineurs (scolarité) dans le calcul du minimum vital qui leur est destiné (*Sozialgeld*) ; une attention particulière leur est due afin qu'ils soient en mesure, « *plus tard, de subvenir à leurs besoins par leurs propres forces* » (voir *REA 95/2010*). A la suite de cet arrêt, le législateur a révisé et rendu plus transparent le mode de calcul de l'aide forfaitaire (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 ; voir *REA 100/2011*) comme des aides ponctuelles pour besoins exceptionnels (en vigueur depuis 2010). Par ailleurs, il a adopté un régime de soutien spécifique pour les enfants d'âge scolaire, nommé « *Formation/éducation et participation* » (*Bildung und Teilhabe*). Ce système de bons d'achat pour fournitures scolaires ou d'aides à l'inscription dans un club sportif ou une association musicale est également connu sous le nom de « *Paquet formation/éducation* » (*Bildungspaket* ; en vigueur depuis 2011).

### L'instrumentalisation idéologique

La loi est accusée d'être « socialement injuste » et de « démanteler » l'Etat social. Les lignes argumentaires développées, qui exprimaient à l'origine l'opposition notamment de la gauche du SPD et d'une partie du mouvement syndical (ver.di surtout, qui avait saisi cette occasion pour développer sa fonction tribunitienne ; voir Pautrat, 2005 et Bourgeois, 2006), servent aujourd'hui essentielle-

Deux jugements de fond : ...

Tribunal des affaires sociales (2006) : le montant de l'*ALG II* respecte le principe de dignité humaine

Cour de Karlsruhe (2010) : l'*ALG II* est conforme à la Constitution, mais la loi est perfectible

Les points d'appui sont multiples

ment à justifier la revendication d'un salaire minimum légal généralisé. Pour des raisons électoralistes, cette revendication tend à être défendue désormais non seulement par le SPD, mais aussi par les autres partis établis. Elle l'est d'autant plus que « l'affaire Amazon » déclenchée à la suite d'un reportage diffusé sur la première chaîne publique le 13 février 2013 (abus en matière de travail intérimaire ; voir à la fin de ce numéro) a replacé la thématique du socialement (in-)juste en tête de l'agenda politique.

A l'origine,  
la différence est/ouest

Plusieurs éléments jouent un rôle clé dans les débats idéologiques. Au moment de l'adoption de la Loi *Hartz IV*, qui coïncide avec des élections régionales dans l'est de l'Allemagne, la différence entre le montant de l'indemnité forfaitaire versée à l'ouest et à l'est (respectivement 345 € et 331 € alors) choque une partie de l'opinion et donne lieu à de nombreuses manifestations, orchestrées par ver.di entre autres. Cette différence était légitime en droit étant donné qu'à l'est, le niveau de vie est inférieur par rapport à l'ouest du fait notamment de la moindre productivité des économies orientales ; cela vaut également pour les salaires. Mais elle est considérée comme « inéquitable » par une partie de l'opinion, surtout est-allemande : les syndicats (est et ouest confondus) plaident, à l'époque, pour un rattrapage salarial effectif et accéléré dans les nouveaux Länder. A l'arrière-plan, les tensions sont avivées par les négociations européennes sur la politique de cohésion dans une Europe en voie d'élargissement : syndicats et milieux politiques est-allemands redoutent de voir baisser les fonds structurels alloués aux « nouveaux Länder », alors que se négocie au niveau communautaire leur répartition vers les nouveaux Etats membres. La solidarité avec les Allemands de l'Est est considérée comme un dû. Cette ligne argumentaire n'a plus cours (la différenciation des aides a été abrogée depuis).

Une formule malencontreuse  
pour expliquer la réforme *Hartz IV*

L'identité entre le montant forfaitaire de base de l'*ALG II* et celui de l'*aide sociale* favorise toujours une grande confusion entre ces deux régimes. Celle-ci est entretenue de plusieurs manières. En droit, *ALG II* et aide sociale, qui sont financés par l'impôt, relèvent pareillement de l'assistance par la collectivité, bien que les publics visés soient distincts (le critère est la capacité de travailler ou non). La confusion est entretenue de surcroît par une formulation malencontreuse choisie par les milieux politiques et même scientifiques pour caractériser les modifications apportées par la loi *Hartz IV* : ils invoquent alors la « fusion » entre les deux anciens régimes qu'étaient l'*Arbeitslosenhilfe* (destinée aux chômeurs en fins de droits ; abrogée) et la *Sozialhilfe* (réservée maintenant aux personnes dans l'incapacité totale de travailler). Ce 'raccourci' est certes médiatique et fort pratique, mais il a surtout pour effet néfaste d'une part d'entretenir le flou sur une réforme complexe et, d'autre part, de déclasser socialement l'image du bénéficiaire, considéré alors comme un « assisté ».

Les bénéficiaires de l'*ALG II*,  
ces inconnus

Et ce flou, sciemment et/ou inconsciemment entretenu par les uns et les autres, nourrit et/ou permet de nourrir une autre confusion encore, qui alimente les débats sur la pauvreté. Dans ceux-ci, l'*ALG II* se résume alors à une allocation versée à des chômeurs en fins de droits. Or dans la réalité, un tiers seulement des bénéficiaires sont dans ce cas (voir Fuchs, 2012). Car selon la loi, il s'agit d'une aide versée non seulement à un demandeur d'emploi qui, pour de multiples raisons (il n'a par exemple encore jamais travaillé ou pas assez cotisé), n'a pas droit aux allocations chômage du régime d'assurance, mais aussi aux membres d'une famille au sens large (la « communauté de besoins »). Cette aide a pour finalité de permettre à ce groupe très hétérogène d'assurer sa subsistance et de garder un lien social tant qu'il ne lui est pas possible de le faire grâce à un emploi (salarie ou indépendant). Pour toutes ces raisons, il existe dans l'opinion un grand flou quant à l'identité de ceux qui bénéficient du soutien de la collectivité au titre de l'*ALG II*, et ce flou entretient les débats sur la pauvreté, notamment des enfants. Ce thème est d'autant plus médiatique et porteur que ne circulent dans l'espace public que quelques rares données chiffrées ne permettant pas d'avoir une lecture plus fine des réalités multiples que recouvre le soutien au titre de l'*ALG II*. Elles se limitent généralement au total des bénéfici-

ciaires (plus de 6 millions de personnes !) et des jeunes (près de 2,4 millions de moins de 25 ans !). On en oublie que l'ALG II est un régime qui bénéficie à « toute personne dépourvue de revenus [et] capable de travailler au moins trois heures par jour », soit près de 4,4 millions de personnes (Konle-Seidl, 2012).

## Qui sont les bénéficiaires de l'ALG II (« Hartz IV ») ?

<b>Communautés de besoins</b>	<b>3 288 741</b>	<b>Personnes nécessiteuses à capacité de travail pleine et entière</b>	<b>4 385 000</b>
à 1 personne	1 860 913	hommes	2 119 000
à 2 personnes	674 120	femmes	2 266 000
à 3 personnes	381 408	moins de 25 ans	747 000
à 4 personnes	222 490	plus de 50 ans	1 211 000
à 5 personnes et plus	149 810	de nationalité étrangère	920 000
<b>Composition des communautés</b>		<b>Inscrits comme demandeurs d'emploi</b>	<b>1 833 000</b>
foyers isolés	1 764 000	<b>Non inscrits comme demandeurs d'emploi, dont</b>	<b>2 552 000</b>
parents isolés	624 000	en mesure(s) de politique active pour l'emploi	475 000
couples sans enfant	361 000	en activité (travail sans mesures actives)	648 000
couples avec enfants	462 000	en formation (école, université, apprentissage)	307 000
<b>Nombre de personnes bénéficiaires de l'ALG II</b>	<b>6 073 000</b>	au foyer ou s'occupant d'un enfant, d'une personne dépendante	288 000
hommes	2 983 000	en préretraite ou assimilé	223 000
femmes	3 090 000	<b>Personnes nécessiteuses dans l'incapacité de travailler</b>	<b>1 688 000</b>
moins de 25 ans	2 388 000	hommes	864 092
15-64 ans	4 458 000	femmes	824 286
		moins de 15 ans	1 610 195
		de nationalité allemande	1 452 063
		de nationalité étrangère	236 317

Source des données : Bundesagentur für Arbeit, données collectées grâce à l'aimable contribution de Helmut Rudolph, Directeur du pôle de recherche Dynamique de la *Grundsicherung* à l'IAB. Etat : septembre 2012.

Le débat sur la progression de la pauvreté en Allemagne se fonde également sur un chiffre très médiatique : 382 € par mois. Or il convient d'ajouter à ce forfait de base l'ensemble des aides perçues. Dans ce cas, l'écart avec des revenus issus du travail se révèle non significatif quand on considère des ménages (ou communautés de besoins) à profils de qualification comparables, c'est-à-dire relativement faibles (voir Brenke, 2011) ; dans l'ensemble, ce sont les couples avec enfants qui s'en sortent le mieux, puisqu'ils cumulent les diverses aides et les allocations familiales (*Kindergeld*). Or la moitié (quelque 1 million de personnes) des demandeurs d'emploi qui bénéficient de l'ALG II ne sont pas ou très peu qualifiés, ce qui explique une partie des difficultés qu'ils rencontrent dans la quête d'un emploi. Ce constat renvoie à une autre problématique : celle de la distribution des revenus selon le niveau des qualifications (voir REA 104/2012). Elle n'est pas abordée dans le débat sur la pauvreté, mais elle a déterminé l'Agence fédérale pour l'emploi à présenter en février 2013 un programme de formation professionnelle initiale dédié aux bénéficiaires de l'ALG II âgés de 25 à 43 ans. Ce nouveau programme, d'une durée de 4 ans, prolonge ainsi la politique de qualification de l'Agence qui s'adressait jusqu'ici en priorité aux 15-25 ans.

L'argument central du débat sur la progression de la pauvreté reste toutefois l'amalgame qui est communément pratiqué entre l'ALG II, le dispositif particulier d'emplois d'insertion surnommés « jobs à 1 € », l'existence de « mini-jobs » et la possibilité de cumuler ALG II et revenu salarié (*Aufstocker*). Le même amalgame, auquel viennent alors s'ajouter le travail à temps partiel, le travail intérimaire et le régime des travailleurs détachés, sert à nourrir les revendications d'un SMIC légal généralisé (voir par exemple Bosch, 2009). Le lien entre ces éléments disparates tient dans des slogans qui ont tous en commun cette idée : une politique sociale ne consiste pas à permettre aux individus de trouver un emploi, mais à faire en sorte que ces emplois permettent de vivre dignement !

Dans ce cadre aussi, on entretient la confusion. Contrairement à leur nom mal choisi, les « jobs à 1 € » ne sont pas des emplois, mais des mesures d'insertion réservées à des demandeurs d'emploi difficiles à placer pour diverses raisons. Ils ont très mauvaise réputation : on les considère comme des mesures bureau-

**382 € par mois pour vivre ?**

« Mini-jobs », « jobs à 1 € », ALG II  
= précarisation et paupérisation

« Job » à 1 € l'heure  
ou mesure d'insertion ?

cratiques destinées à brimer les chômeurs, et on les accuse de supprimer des emplois réguliers. Ces reproches sont en partie justifiés : longtemps, ces mesures n'ont pas été proposées avec le discernement requis, s'adressant par exemple à des jeunes non qualifiés qu'il aurait mieux valu placer en apprentissage. En conséquence de quoi, le nombre de ces emplois d'insertion vient d'être divisé par deux (il y en a désormais 150 000 par an), et les places offertes seront mieux définies en fonction des problématiques individuelles, à commencer par l'effort d'inclusion sociale (voir *Spiegel-Online*, 23-01-2013).

Les « *mini-jobs* » se substituent aux emplois réguliers ?

Les « *mini-jobs* », pour leur part, sont considérés comme l'archétype de l'emploi atypique, et ils sont accusés d'être la source d'une précarisation croissante de l'emploi en Allemagne (voir par exemple Voss/Weinkopf, 2012). L'Agence fédérale pour l'emploi en dénombre actuellement plus de 7,4 millions. Et de fait, leur nombre s'est accru de 73 % entre 1996 et 2008, essentiellement après 2003 (voir Spitznagel/Wanger, 2012). Mais depuis 2006, leur nombre tend à rester constant. Contrairement à ce qui est souvent affirmé, ces « petits boulots » à temps très partiel ne se substituent pas à des emplois réguliers – sauf dans les TPE et principalement dans le commerce de détail, l'hôtellerie/gastronomie, le secteur de la santé et celui des services sociaux. Tailles d'entreprises et secteurs sont le plus souvent liés : ils sont intensifs en main-d'œuvre, généralement féminine, requièrent peu de qualifications et sont soumis à une forte variation de l'activité ou des horaires exigeant des embauches de main-d'œuvre d'appoint, quand il ne s'agit pas d'emplois domestiques (*IAB-Kurzbericht*, 24/2012).

Mini-jobber = Working poor ?

Dans le cas des « *mini-jobs* », il est primordial de distinguer entre ceux qui constituent l'unique emploi de celui qui les occupe et ceux qui sont cumulés (la possibilité est ouverte par la loi). Les débats sur les « *working poor* » se gardent bien de le faire (sauf pour affirmer qu'un seul petit boulot ne suffit pas à assurer la subsistance). La première catégorie, de loin la plus nombreuse (près de 5 millions), se recrute d'une part dans ce groupe qui a toujours constitué une réserve de main-d'œuvre larvée à la recherche d'un « boulot d'appoint » (étudiants, épouses et retraités). D'autre part s'y ajoutent nombre de bénéficiaires de l'*ALG II* qui, parce qu'ils sont faiblement qualifiés ou ont la charge d'un enfant, d'un proche, ou un problème de santé, ne peuvent pendant un certain temps occuper un autre type d'emploi. Le périmètre de la première catégorie est stable depuis longtemps. Tout à l'inverse de la deuxième, qui a doublé depuis 2004, ainsi que nous l'a expliqué dans un entretien Helmut Rudolph, Directeur du pôle de recherche Dynamique de la *Grundsicherung* à l'IAB. Cette évolution-là est essentiellement la manifestation des mutations du travail et des biographies professionnelles.

La demande d'emplois à temps plein a en effet beaucoup reculé pour une multitude de raisons. Les entreprises cherchent à accroître leur rentabilité : ces emplois apportent une grande flexibilité, et ils permettent d'abaisser le coût du travail (les charges patronales sont réduites). Pour les salariés, les raisons sont fiscales : le régime de l'IR n'incite pas les épouses à accepter un emploi rémunéré au-delà de quelque 400 € par mois (voir *REA 96/ 2010*) ; le fait que ces *mini-jobs* sont exonérés de cotisations sociales et d'impôts les rend attractifs. Elles sont sociétales : le modèle du ménage à un seul revenu ou revenu principal est en perte de vitesse, en Allemagne aussi, et le revenu du ménage se compose de plus en plus souvent des salaires issus des diverses configurations d'emplois atypiques. Enfin, elles sont structurelles : une grande partie de la hausse de la demande est liée à l'extension du secteur des services, notamment dans le cadre de la libéralisation du secteur postal et des télécommunications (voir *REA 85/ 2008*). Or ce dernier aspect est rarement évoqué, et pour cause : le syndicat ver.di peine à organiser ces nouvelles 'branches' et, faute de représentativité, a fait d'un SMIC légal généralisé son cheval de bataille : « 8,50 € sont la moindre des choses ». L'argument de la pauvreté et de la précarité pour revendiquer un tel SMIC prend là tout son sel. On comprend mieux les hésitations du ministère

fédéral des Affaires sociales pour publier son 4<sup>ème</sup> Rapport sur la pauvreté et la richesse en Allemagne (*Lebenslagen in Deutschland*, mars 2013).

Reste la question du groupe qui constitue le cœur du débat sur les « *working poor* » : les « *Aufstocker* », littéralement « ceux qui augmentent leurs revenus par cumul » ; ils sont environ 1,3 million actuellement, et la plupart d'entre eux travaillent à temps partiel et très partiel (Konle-Seidl, 2011). Ils cumulent aides au titre de l'ALG II et revenus salariés – ou l'inverse, selon la perspective adoptée. Pour les sociologues, en effet, ces personnes qui perçoivent un très bas salaire (elles exercent généralement un « *mini-job* ») sont tributaires de l'ALG II pour pouvoir avoir un niveau de vie décent. Pour la loi à l'inverse, les mêmes personnes sont des demandeurs d'emploi en voie de réinsertion, et le complément de revenus qu'ils tirent d'un travail salarié s'ajoute en partie à l'ALG II (jusqu'à un peu moins de 200 €, le reste est défalqué) pour rendre plus attractive la reprise d'un emploi (c'est le modèle dont s'inspire en France le RSA Activité). Il va sans dire que c'est la première perspective qui est diffusée pour revendiquer l'introduction d'un SMIC légal généralisé. La ligne argumentaire est alors la suivante : actuellement, l'Etat est contraint de corriger les défaillances du marché (salaires trop bas pour en vivre) ; or un SMIC légal rendrait non seulement caduque cette nécessité pour les « *Aufstocker* » de compléter leurs revenus, mais permettrait également aux budgets publics de réaliser des économies considérables, l'ALG II « complémentaire » s'assimilant dans cette lecture à une « *subvention salariale* » (Schroeder, 2007). Et de fait, le coût du régime « *Hartz IV* » frise actuellement les 50 milliards €. Un argument de poids pour séduire tout gouvernement confronté à la lourde responsabilité de réduire le déficit...

Cumul petit boulot + ALG II  
parce que les salaires  
sont trop bas ?

**Parmi toutes les réformes de l'Etat social opérées après l'Unité**, les réformes *Hartz* restent de loin les plus controversées. Il est vrai qu'elles ne se contentaient pas de toiletter un dispositif existant ou d'empiler des mesures, mais qu'au contraire elles signifient un réel changement. Si ce changement n'affecte en rien la doctrine au fondement du modèle économique et social allemand, il modifie par contre profondément la vision de l'Homme en droit de bénéficier de l'assistance de la collectivité. En ce sens, les réformes, et surtout celle introduite par la loi *Hartz IV*, constituent bel et bien un changement de paradigme : à l'être humain bénéficiant de l'assistance au titre de la lutte contre la pauvreté a succédé le modèle du « *citoyen-travailleur adapté au marché* » (Promberger, 2010). L'inclusion par le travail et un revenu autonome – voilà le glissement de paradigme contenu dans le concept d'activation. C'est une autre vision de la société qui sous-tend ces réformes, différente de celle qui prévalait... depuis Bismarck et qui, durant les années prospères de la jeune République fédérale, avait abouti à la généralisation d'une profonde et solide *sécurité* sociale.

Les lois *Hartz*, et surtout la dernière, ont profondément divisé le parti social-démocrate ; le parti d'extrême-gauche Die Linke est né à l'époque. Le chancelier Schröder, aujourd'hui encensé pour le bien-fondé de l'*Agenda 2010*, s'était vu refuser la confiance du Bundestag le 1<sup>er</sup> juillet 2005. Des élections anticipées au Bundestag en septembre 2005 était sorti un gouvernement de grande coalition (Union/SPD). Celui-ci, longtemps tiraillé entre l'envie de revenir en arrière sur ces réformes et celle de procéder à une hausse des minima salariaux, a alors décidé à l'été 2008 de préconiser l'introduction d'un SMIC légal ; l'opposition des partenaires sociaux, et notamment des syndicats, qui craignaient de perdre ce faisant l'autonomie tarifaire que leur garantit la Constitution, avait fondu face à leur difficulté croissante à organiser les branches.

Ce projet, relégué à l'arrière-plan au début de la coalition Union/FDP au pouvoir depuis 2009, a resurgi ensuite dans le contexte d'une réforme de la loi *Hartz IV* rendue nécessaire par l'arrêt de la Cour de Karlsruhe de 2010 et avait donné lieu à l'adoption d'un SMIC légal dans quelques secteurs, dont celui de l'intérim (voir REA 100/2011). Faute de pouvoir effacer, par le Tribunal constitutionnel

fédéral interposé, le « *péché originel* » qu'était à leurs yeux la loi *Hartz IV*, le SPD, Die Linke et les Verts, tout comme les syndicats, ver.di en tête, avaient pu à cette occasion commencer à en effacer un autre : la libéralisation du travail intérimaire. Le Tribunal fédéral du Travail vient d'accéder largement à leur revendication de l'*equal pay* dans un arrêt rendu le 13 mars 2013 (5 AZR 954/11, 5AZR 146/12, 5 AZR 242/12, 5 AZR 294/12 et 5 AZR 424/12).

Craignant aujourd'hui de se laisser dépasser sur sa gauche dans la campagne électorale, le SPD préconise plus que jamais la généralisation d'un SMIC légal pour plus de justice sociale. Le courant social du parti chrétien-démocrate (CDU) abonde depuis toujours dans le même sens. Quant au parti libéral (FDP), son opposition tend à fléchir depuis le « *buzz* » créé par « l'affaire Amazon ». L'approche des élections au Bundestag avive la surenchère sur l'éternelle question de la justice sociale.

Que l'opposition aux réformes Hartz soit aussi vivace encore dix ans après tient aussi, indépendamment des questions de fond qu'elles peuvent susciter, à un concours de circonstances ouvrant autant de brèches à l'instrumentalisation.

Au début, la communication du gouvernement Schröder sur les réformes était défaillante ; elle n'a pas permis à l'opinion de réellement en comprendre la portée, ce qui a prêté le flanc à une désinformation systématiquement entretenue par divers intérêts. La montée en puissance de la médiatisation du politique au tournant du millénaire l'a elle aussi facilitée. Comme toutes les réalités complexes, et si de surcroît se laissent déceler contradictions ou maladresses dans la réglementation ou sa mise en œuvre concrète, les réformes *Hartz* se laissent idéalement instrumentaliser. Les lois inhérentes à l'information exigent une simplification à l'extrême, des images permettant la dramatisation et des 'formules choc' entretenant l'attention dans l'espace public (le fameux « *buzz* »). Hautement complexes et souvent d'application très bureaucratique, ces lois sont par nature difficiles à comprendre pour la plupart des citoyens, et même les experts avouent que seule une poignée d'entre eux a réellement une vision d'ensemble de la question. La brèche est donc largement ouverte à l'amalgame.

S'ajoute à cela un ensemble de raisons contextuelles. S'y entremêlent entre autres état de l'opinion, progression de l'intégration européenne, mutations affectant le modèle du partenariat social et stratégies électorales. A l'époque où sont adoptées les lois *Hartz*, et sous l'effet des profondes mutations des valeurs dans la société allemande, l'adhésion aux valeurs traditionnelles était en recul ; or celles-ci sont fondées sur les notions de liberté et de responsabilité (voir Petersen, 2012). L'« *activation* » entre alors en conflit avec une forte demande d'intervention (prévoyance) de la part de l'Etat. La tendance lourde au repli sur le Moi et la sphère privée qu'entretient chez les Allemands l'angoisse face aux effets sur le standard de vie de la mondialisation comme de la récession de l'époque, contribue elle aussi à nourrir une approche contradictoire face à des réformes dont les Allemands savent pourtant qu'elles sont nécessaires (voir Appel, Schipperges, 2005). L'opinion, bien informée sur la nécessité de garantir à l'avenir le financement du modèle social, est certes favorable au principe des réformes de l'*Agenda 2010*, mais elle tend à s'y opposer farouchement dès qu'il s'agit de leur mise en œuvre et surtout dès que ces réformes « *s'en prennent au porte-monnaie des uns ou au statut des autres* » (Wahl, 2004). Après une nouvelle récession, particulièrement brutale, puis le rapide retour d'une prospérité « modèle » dans l'actuel contexte européen, l'opinion allemande semble plus que jamais, en matière de justice sociale, accorder aujourd'hui sa préférence à la redistribution plutôt qu'à l'effort individuel (voir Köcher, 2013).

Les polémiques sur les lois Hartz, avec en toile de fond les modifications apportées à partir du milieu des années 1990 à la réglementation du travail (intérim, travail à temps partiel, protection contre le licenciement, régime des CDD), coïncident aussi dans le temps avec les débats sur l'adoption de la « Directive Services » (voir REA 71/2005), ceux que soulève la limitation transitoire de la

libre circulation et de l'établissement des salariés est-européens au sein de l'UE, ainsi que les âpres phases de négociation, récurrentes, sur le projet de Directive européenne sur le travail intérimaire dont l'enjeu est l'*equal pay* (voir REA 86/2008). En Allemagne, ces polémiques que connaissent tous les Etats membres à cette époque se conjuguent aux controverses liées à une mauvaise transposition en droit national de la Directive sur le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (la loi *Arbeitnehmer-Entsendegesetz*, AEntG avait été votée en 1996 avant même l'adoption définitive du texte européen pour lutter contre le travail au noir et protéger le BTP est-allemand de la concurrence de la main-d'œuvre européenne ; voir REA 71/2005). Le maître mot des opposants à toutes ces réglementations est l'argument que celles-ci favorisent le « *dumping social* » et que, le seul objectif de la Directive Services étant « *la concurrence* », « *les objectifs sociaux n'y jouent aucun rôle* », à en croire un tract commun de ver.di et ATTAC en 2005. Aujourd'hui, face au différentiel de compétitivité au sein de la zone Euro, c'est notamment la Commission européenne qui invoque le « *dumping social* » pour forcer l'institution d'un SMIC légal en Allemagne. Dans ce cas, l'argumentaire conjugue la flexibilisation du droit du travail opérée par le législateur dans le but d'une meilleure adéquation entre offre et demande sur le marché de l'emploi et la politique de modération salariale suivie par les partenaires sociaux depuis le début des années 1990 (hausses salariales inférieures à celles de la productivité) pour d'abord redynamiser, puis préserver, la compétitivité des entreprises et dans le même temps pérenniser l'emploi.

L'année 2004 était également celle de la signature du projet de Traité constitutionnel européen. Ce texte « *constitue un pilier important pour le développement d'un modèle social européen. Il livre le cadre social qu'il revient aux syndicats de structurer pour lui donner vie* », estimait à l'époque le syndicat IG Metall dans ses positions adoptées lors de son « *Congrès sur l'Etat social* » de 2005 (W. Schröder, 2005). Mais les « *non* » français et néerlandais au projet de Traité ont réduit ces espoirs à néant. Et dans le même temps, les mutations des activités (la tertiarisation surtout), en diluant les périmètres des branches, ont mis à mal la base même des relations sociales. La revendication de minima salariaux prend là aussi une fonction d'ersatz au modèle classique de la régulation par les partenaires sociaux. Puis surviennent la crise de la finance mondiale et celle de la dette souveraine avec son impératif de consolidation budgétaire et de réformes sociales...

Alors que, malgré toutes leurs contradictions, les réformes *Hartz* cherchent à mieux garantir l'avenir du financement de l'Etat social, elles ont ouvert dans l'ancien consensus social une plaie sensible qui refuse de se refermer. Et, à y regarder de plus près, « *l'opposition aux réformes... révèle combien sont nombreux dans la société ceux qui refusent de reconnaître que leurs acquis sont remis en question par la compétition globale des sites, et non pas par une politique de réformes abusivement qualifiée 'd'inéquitable'* » (Pohl, 2004). Les Allemands aussi peinent à assumer le changement et les défis induits par la « *mondialisation* ».

## Indications bibliographiques

- **BÄCKER G., NEUFFER S.**, « Von der Sonderregelung zur Beschäftigungsnorm: Minijobs im deutschen Sozialstaat », *WSI-Mitteilungen*, numéro spécial « Minijobs », n° 01/2012
- **BISPINCK R., SCHÄFER C., SCHULTEN T.** « Argumente für einen gesetzlichen Mindestlohn », *WSI Mitteilungen*, n° 57/2004
- **BITTORF M., KLEIN A.**, « Niveau des qualifications et distribution des revenus », *Regards sur l'économie allemande*, n° 104/2012
- **BMAS**, *Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, 2013 ([www.bmas.de](http://www.bmas.de))
- **BOSCH G.**, « Activation of the long-term unemployed in Germany », intervention, colloque *L'activation de la protection sociale : comparaison européenne* (CIRAC/DFI/CIERA/CICC), Paris, 27/28-09-2012 ([www.cirac.u-cergy.fr/colloques\\_etudes\\_wp/bosch\\_coll\\_rsa\\_2012](http://www.cirac.u-cergy.fr/colloques_etudes_wp/bosch_coll_rsa_2012))

- **BOSCH G.**, « La progression des bas salaires en RFA plaide pour un salaire minimum légal », *Regards sur l'économie allemande*, n° 93/2009
- **BOURGEOIS I.**, « Arrêt de Karlsruhe à propos de *Hartz IV* : une loi conforme, mais perfectible », *Regards sur l'économie allemande*, n° 95/2010
- **BOURGEOIS I.**, « Directive 'Services' : les enjeux du débat allemand », *Regards sur l'économie allemande*, n° 71/2005
- **BOURGEOIS I. (dir)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Editions du CIRAC, 2005. Voir notamment les contributions de :
  - **APPEL C., SCHIPPERGES M.**, « Mutation des valeurs : les Allemands, l'Europe et la mondialisation »
  - **PAUTRAT M.-H.**, « Ver.di : un géant sans cohésion »,
  - **SCHRÖEDER W.**, « IG Metall pour un Etat social plus équitable »,
  - **WAHL S.**, « Des réformes, mais pas encore la fin de l'immobilisme »
- **BRENKE K.**, « *Hartz IV* : 'Fordern und Fördern' – die Hartz-IV-Reform aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive », intervention, Journée d'étude *RSA/Hartz IV : Genèse et configuration des dispositifs allemand et français d'aide au retour à l'emploi* (CIRAC/DFI/CIERA/CICC), Paris, 07-02-2011 ([www.cirac.u-cergy.fr/colloques\\_etudes\\_wp/brenke\\_rsa\\_2011.pdf](http://www.cirac.u-cergy.fr/colloques_etudes_wp/brenke_rsa_2011.pdf))
- **BRENKE K.**, « Vrais et faux enjeux de la controverse sur les salaires minima légaux en RFA », *Regards sur l'économie allemande*, n° 94/2009
- **BRÜCKER H. KLINGER S., MÖLLER J., WALWEI U.**, *Handbuch Arbeitsmarkt 2013 – Datenanhang Teil III*, IAB-Bibliothek, Nuremberg, 2013
- **BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT**, *Arbeitsmarkt 2011*, Nuremberg, 2012
- « Des relations sociales en plein bouleversement ». Un entretien avec le Prof. W. Schröder, *Regards sur l'économie allemande*, n° 83/2007
- **DINGELDEY I.**, « Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung », dossier « Reformen des Sozialstaates », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 8-9/2006
- **EICHHORST W., THODE E.**, « Priorité de l'Allemagne : concilier vies familiale et professionnelle », *Regards sur l'économie allemande*, n° 96/2010
- « Ein Rückbau ist nicht verboten », interview de Hans-Jürgen Papier, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15-06-2006
- **FUCHS B.**, « Gründe für den Arbeitslosengeld-II-Bezug. Wege in die Grundsicherung », *IAB-Kurzbericht*, n° 25/2012
- **GRABKA M., GOEBEL J., SCHUPP J.**, « Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten? », *DIW-Wochenbericht*, n° 43/2012
- **HEUMER M., LESCH H., SCHRÖDER C.**, « Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko », *IW Trends*, n° 1/2013
- **HOHENDANNER C., STEGMAIER J.**, « Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben. Umstrittene Minijobs », *IAB-Kurzbericht*, n° 24/2012
- **HORN G. A., JOEBGES H., LOGEAY C., STURM S.**, *Frankreich : Ein Vorbild für Deutschland ? Ein Vergleich wirtschaftspolitischer Strategien mit und ohne Mindestlohn, IMK-Report*, n° 31/2008
- **INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT**, *Internationaler Gerechtigkeitsmonitor 2013*, Cologne, janvier 2013
- **JAHN E., WEBER E.**, « Zeitarbeit. Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung », *IAB-Kurzbericht*, n° 2/2013
- **KÖCHER R.**, *Was ist gerecht? Gerechtigkeitsbegriff und –wahrnehmung der Bürger*, février 2013 ([www.insm.de/Gerechtigkeit](http://www.insm.de/Gerechtigkeit))
- **KONLE-SEIDL R.**, « Wirkung von *Hartz IV* auf die Rückkehr in Arbeit », conférence, Journée d'étude *Les enjeux sociaux de la réinsertion des chômeurs en situation d'exclusion en France et en Allemagne* (CIRAC/DFI/CIERA/CICC), Paris, 13-02-2012 ([www.cirac.u-cergy.fr/colloques\\_etudes\\_wp/konle\\_rsa\\_2012.pdf](http://www.cirac.u-cergy.fr/colloques_etudes_wp/konle_rsa_2012.pdf))
- **KUPKA P.**, « Minima sociaux et emploi (conséquences de la réforme *Hartz IV* en Allemagne) », conférence introductive à la troisième session du *Dialogue franco-allemand sur la protection sociale* (CIRAC/DREES du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé), Paris, 15-11-2011 (compte rendu : [www.cirac.u-cergy.fr/colloques\\_etudes\\_wp/CR\\_DREES3.pdf](http://www.cirac.u-cergy.fr/colloques_etudes_wp/CR_DREES3.pdf))
- **LASSERRE R.**, « La réforme de l'Etat social en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 100/2011
- **LESSENICH S.**, *Das Grundeinkommen in der gesellschaftspolitischen Debatte. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, WISO-Diskurs, mars 2009
- **LÖBL D., ONNEKEN P.**, « Ausgeliefert ! Leiharbeiter bei Amazon », reportage diffusé sur la première chaîne de l'ARD le 13-02-2013, podcast : [http://mediathek.daserste.de/sendungen\\_a-799280\\_reportage-dokumentation/13402260\\_ausgeliefert-leiharbeiter-bei-amazon?buchstabe=R](http://mediathek.daserste.de/sendungen_a-799280_reportage-dokumentation/13402260_ausgeliefert-leiharbeiter-bei-amazon?buchstabe=R)
- **Lois Hartz** :
  - *Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (23-12-2003)* : BGBl. Teil I 2002, n°87, p. 4607 sq.
  - *Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (23-12-2003)* : BGBl. Teil I 2002, n°87, p. 4621 sq.
  - *Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (27-12-2003)* : BGBl. Teil I 2003, n°65, p. 2848 sq.

- Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (29-12-2003)* : BGBl. Teil I 2003, n°66, p. 2954 sq.
- **MÖLLER J.**, « Ohne Leiharbeit wäre die Welt besser – stimmt's? », rubrique *Mythen der Arbeit, Spiegel-Online*, 23-01-2013
  - **MÖLLER J.**, « Ein-Euro-Jobs gehören abgeschafft – stimmt's? », rubrique *Mythen der Arbeit, Spiegel-Online*, 23-01-2013
  - **MÜLLER-HILMER R.**, *Gesellschaft im Reformprozess*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006
  - **NIECHOJ T., STEIN U., STEPHAN S., ZWIENER R.**, « Deutsche Arbeitskosten: Eine Quelle der Instabilität im Euroraum. Auswertung der Eurostat-Statistik für 2010 », *IMK-Report*, n° 68/2011
  - **OPIELKA M.**, « Gerechtigkeit durch Sozialpolitik ? », dossier « Reformen des Sozialstaates », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 8-9/2006
  - **PAPIER H.-J.**, « Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes – der rechtliche Rahmen der sozialen Sicherung », in **PÖTTERING (ed)**, *Die Zukunft des Sozialstaates*, 2011
  - **PETERSEN T.**, « Le difficile rapport des Allemands à la liberté », *Regards sur l'économie allemande*, n° 107/2012
  - **POHL R.**, « Agenda 2010 nach einem Jahr : die Reformen sind besser als ihr Ruf – ein Kommentar », IWH, *Wirtschaft im Wandel*, n° 5/2004
  - **PROMBERGER M.**, « 5 ans de Loi Hartz IV : continuité et ruptures dans les politiques allemandes de lutte contre la pauvreté », *Regards sur l'économie allemande*, n° 96/2010
  - **RÜRUP B.**, « L'Agenda 2010, un modèle pour la France ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 107/2012
  - **SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG**, *20 Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03*, novembre 2002 ([www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de))
  - **SCHNEIDER H.**, « Financement de la protection sociale et compétitivité dans le contexte franco-allemand », conférence introductive à la seconde session du *Dialogue franco-allemand sur la protection sociale* (CIRAC/DREES du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé), Paris, 14-12-2011 (compte rendu : [www.cirac.u-cergy.fr/colloques\\_etudes\\_wp/CR\\_DREES2.pdf](http://www.cirac.u-cergy.fr/colloques_etudes_wp/CR_DREES2.pdf))
  - **SPITZNAGEL E., WANGER S.**, « Flexibilité et différenciation du travail en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 104/2012
  - **STEIN U., STEPHAN S., ZWIENER R.**, « Zu schwache deutsche Arbeitskostenentwicklung belastet Europäische Währungsunion und soziale Sicherung », *IMK-Report*, n° 77/2012
  - **STREINER U.**, « Reformen. Sozialstaat und Verfassungsrecht », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 02-06-2003
  - **VER.DI.**, « Gesetzlicher Mindestlohn – gut für Einkommen, Beschäftigung und öffentliche Finanzen », *Wirtschaftspolitische Informationen*, n° 4/2012
  - **VOSS D., WEINKOPF C.**, « Niedriglohnfalle Minijob », numéro spécial « Minijobs », *WSI-Mitteilungen*, n° 01/2012
  - **WAHL S.**, « Les vraies causes de la disparité des revenus en RFA », *Regards sur l'économie allemande*, n° 86/2008
  - **WEBER B., WEBER E.**, « Qualifikation und Arbeitsmarkt. Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit », *IAB-Kurzbericht*, n° 4/2013
  - [www.initiative-mindestlohn.de](http://www.initiative-mindestlohn.de)
  - « Zehn Jahre 'Agenda 2010' – Bilanz einer 'Jahrhundertreform' », Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *Aktueller Begriff*, n° 7, mars 2013
  - **ZIMMERMANN K. F.**, « L'Allemagne exporte-t-elle trop ? », CIRAC, *Interview d'actualité*, n° 1, 2010 ([http://www.cirac.u-cergy.fr/colloques\\_etudes\\_wp/interview1\\_fr.pdf](http://www.cirac.u-cergy.fr/colloques_etudes_wp/interview1_fr.pdf)).

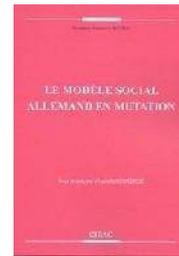


## Le modèle social allemand en mutation

Sous la direction d'Isabelle Bourgeois

Travaux et documents du CIRAC  
Septembre 2005

ISBN 2-905518-33-2  
208 p., 25 €



Le modèle social allemand est en crise. L'hypertrophie de l'Etat social inhibe la dynamique de croissance de la première économie européenne. Mais sans une économie performante et prospère, comment continuer à assurer une protection sociale satisfaisante et équitable ?

Depuis 2003, le gouvernement Schröder et les partenaires sociaux ont commencé à relever ce défi. Garants de l'Etat social, les pouvoirs publics ont entrepris d'en infléchir les normes, réformant le système d'indemnisation chômage (lois « Hartz IV ») et revalorisant l'apport individuel à l'assurance-maladie ou aux régimes de retraite. Responsables de la régulation du travail et cogestionnaires de la protection sociale, les partenaires sociaux mènent une politique salariale dont la nouvelle approche globale cherche à concilier la compétitivité des entreprises et la solidarité collective. Mais ces inflexions ne suffisent pas. Les mutations induites par la globalisation des activités ont fragilisé les bases de ce libéralisme organisé qui est au cœur du modèle économique et social allemand. L'Allemagne ne doit pas seulement lever les « rigidités » de son marché de l'emploi et assurer le financement des régimes sociaux mis à mal par le vieillissement démographique. Elle doit aussi refonder son contrat social et trouver un nouvel équilibre entre le marché et la solidarité, entre la promotion de l'activité et la redistribution, entre les droits et devoirs respectifs de l'individu et de la collectivité.

C'est là un processus collectif complexe qui associe les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et l'opinion. Car les réformes en cours impliquent aussi un débat sur les valeurs qui fonderont les nouveaux choix de société allemands et assureront le maintien de la performance économique du pays dans le cadre d'une globalisation assumée. L'acceptation du changement se nourrit également de l'engagement européen réaffirmé. C'est dans la perspective d'une Europe compétitive dans l'économie du savoir que l'Allemagne inscrit la refondation de son modèle économique et social.

### SOMMAIRE

#### PRÉFACE de René Lasserre

#### INTRODUCTION

#### I – EMPLOI : ENTRE TRAITEMENT SOCIAL DU CHÔMAGE ET RÉFORMES STRUCTURELLES

**Brigitte Lestrade** : Chômage de masse et pénurie de main d'œuvre qualifiée

**Werner Zettelmeier** : La formation professionnelle à l'épreuve de la flexibilité

**Brigitte Lestrade** : La politique gouvernementale pour l'emploi, de Schröder I à Schröder II

**Brigitte Lestrade** : *Kombi-lohn* et *mini-jobs* : deux mesures-phares d'aide à l'emploi

**Isabelle Bourgeois** : *Hartz IV* : la fin des trappes à inactivité ?

**Meinhard Zumfelde** : L'assouplissement du droit allemand des licenciements

#### II – UN PARTENARIAT SOCIAL EN QUÊTE DE NOUVELLES FORMES DE RÉGULATION

**Alain Lattard** : Négociation collective : quel avenir pour la convention de branche ?

**Wolfgang Schröder (un entretien)** : « Le modèle syndical allemand n'existe plus »

**Isabelle Bourgeois** : Les 40 heures pour l'emploi ?

**Marie-Hélène Pautrat** : Ver.di : un géant sans cohésion

**René Lasserre** : La cogestion allemande à l'épreuve de la globalisation

**Florence Autret** : La ligne de défense européenne des syndicats allemands

#### III – PROTECTION SOCIALE : LA FIN DU MODÈLE BISMARCKIEN ?

**Isabelle Bourgeois** : Les recommandations du Conseil des Sages qui inspirent l'*Agenda 2010*

**Wolfgang Schröder** : IG Metall pour un Etat social plus équitable

**Patrick Hassenteufel** : L'accélération des transformations du système d'assurance maladie allemand

**Markus Gabel** : L'inévitable réforme de l'assurance dépendance

**Mechthild Veil** : Quelles réformes pour les retraites en Allemagne ?

**P. Hassenteufel, R. Lasserre, J.-F. Trogrlic, H. Uterwedde, S. Wahl** : Quel avenir pour le modèle social européen ?

#### IV – LA LENTE TRANSFORMATION DU « MODÈLE RHÉNAN »

**Stefanie Wahl** : Des réformes, mais pas encore la fin de l'immobilisme

**Isabelle Bourgeois** : La difficile gestation des réformes

**Cornelia Appel, Michael Schipperges** : Mutation des valeurs : les Allemands, l'Europe et la mondialisation

**Stefanie Wahl** : Démographie et compétitivité

**Henrik Uterwedde** : « Capitalisme rhénan » : défis d'adaptation et compétitivité virtuelle

## Actualité économique

### ☉ « AFFAIRE AMAZON » : de l'art du *campaigning*

Le reportage sur les conditions de travail de certains intérimaires chez Amazon, diffusé le 13 février 2013 à 22 heures 45 sur la chaîne publique ARD, a fait grand bruit en Allemagne comme en France. Ce reportage d'un peu plus de 29 minutes et réalisé par deux journalistes de la télévision de Hesse (Hessischer Rundfunk) était intitulé : « *Ausgeliefert ! Leiharbeiter bei Amazon* » (<http://www.ardmediathek.de/das-erste/reportage-dokumentation/ausgeliefert-leiharbeiter-bei-mazon?documentId=13402260>).

Le titre est lourd de sens, « *ausgeliefert* » signifiant, comme le verbe « livrer » en français : « marchandise fournie », mais aussi « être à la merci de ». A cela s'ajoute en allemand un troisième sens : celui d'extradition. Suivi d'un point d'exclamation, ce verbe classe ce reportage dans la catégorie du journalisme engagé, ce que corrobore également le recours à la caméra cachée, assez peu fréquent en Allemagne en comparaison avec les pratiques françaises. D'une manière générale, le film fait un usage abondant du point d'exclamation pour ponctuer diverses incrustations, présentées comme des manchettes (souvent en rouge ou en caractères gras), et fait l'impasse sur tout propos ou entretien nuancé.

Il révèle le quotidien (hébergement, transports, surveillance) et les conditions de recrutement de plusieurs intérimaires employés sur le site de Bad Hersfeld (Hesse). Un 'personnage' est récurrent : une Espagnole, professeur d'arts plastiques qui, ne trouvant pas d'emploi dans son pays, a fait le voyage en Allemagne pour y occuper un petit boulot chez Amazon en plein *rush* de Noël. Si le reportage situe bien le moment du tournage (pic d'activité dans l'e-commerce à l'approche des fêtes de fin d'année), il ne fait que très sporadiquement le lien avec la hausse habituelle des recrutements de main-d'œuvre à cette saison. Car c'est sur les conditions de travail de ces intérimaires venus de l'ensemble de l'Europe que porte le reportage, structuré par les prises de position de syndicalistes de Ver.di. Ce film 'documentaire' a en fait tout du... tract.

Le « buzz » déclenché en France et en Allemagne diffère, bien sûr, malgré quelques points communs comme l'optimisation fiscale ou la croissance fulgurante de la part de marché d'Amazon en Europe qui bouscule les positions établies dans le commerce et a généré un mouvement « *Boycott Amazon* ». En Allemagne comme en France, c'est principalement – mais pas seulement, loin s'en faut – l'édition et les librairies qui se sentent menacés, et qui plaident dès lors pour que perdure le prix unique du livre. Mais les craintes face à la concurrence « déloyale » de ce géant américain sont plus fortes en Allemagne, où le groupe atteint une part de marché proche du quart du cybercommerce, toutes catégories confondues. Et de part et d'autre du Rhin, Amazon a pu développer ses plateformes logistiques en bénéficiant de soutiens publics...

En France, deux axes sont retenus principalement dans la relation qui est faite du reportage et de son bruit outre-Rhin à partir du 18 février. Le premier : le scandale des « vigiles d'extrême-droite » d'Amazon Allemagne. Ce point a profondément choqué en Allemagne aussi, et Amazon a immédiatement résilié le contrat le liant au prestataire H.E.S.S.. Le deuxième axe est l'indignation sur le « 'système Amazon', de plus en plus décrit comme un 'esclavage moderne' » (*Le Monde*, 19-02-2013). Or le propos du terme « esclavage » n'est pas, contrairement aux arguments diffusés dans l'espace public allemand par les syndicats, d'incriminer le travail intérimaire qui est beaucoup plus réglementé en France, mais de saisir l'occasion de « l'onde de choc » provoquée outre-Rhin par ce reportage pour souligner que « l'Allemagne s'interroge de plus en plus sur l'évolution de son modèle social – absence de salaire minimum, explosion des contrats précaires, de l'intérim et des bas salaires ». L'affaire – ou plutôt : la relation de cette affaire interne à l'Allemagne – sert la construction d'un « anti-modèle » allemand dans le contexte des réformes sociales à venir en France.

Le syndicat Ver.di, par l'intermédiaire des deux reporters du Hessischer Rundfunk (Diana Löbl et Peter Onneken) a atteint son objectif : franchir la frontière avec ses revendications pour s'assurer la solidarité d'une partie de l'opinion française et miser sur les répercussions de l'affaire en France pour conforter ses positions en Allemagne. Ce type de stratégie avait déjà porté ses fruits notamment lors des manifestations paneuropéennes contre la Directive Services en 2005 (voir REA 71/2005). Mais alors

### ☉ Analyse

Un film-tract

Le « buzz ».  
Points communs  
des deux côtés du Rhin

France :  
construction d'un  
« anti-modèle » allemand

Indignations  
transfrontières

qu'à l'époque, les protestations contre la mobilité au sein de l'UE prenaient pour symbole les 'méfais' du « plombier polonais », aujourd'hui, elles se servent de l'image des chômeurs d'Europe du sud, victimes d'une crise entretenue par l'austérité et des réformes « iniques » dans ce contexte. Aujourd'hui, les frontières sont simplement plus perméables aux opinions « indignées ». Mais les réflexes protectionnistes sont les mêmes : les restrictions à la mobilité des travailleurs au sein de l'UE seront définitivement levées le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Allemagne :  
le cas particulier des  
infractions en cours d'examen...

En Allemagne, où le « buzz » a éclaté en pleine campagne électorale, « l'affaire Amazon » a suscité son lot de prises de position politiques, à commencer par la ministre fédérale des Affaires sociales et du Travail, qui a promis de faire toute la lumière sur l'affaire. L'affaire est remontée jusqu'au Bundestag, où elle a donné lieu le 20 février à une séance de questions relative aux positions du gouvernement fédéral sur les abus dans le travail intérimaire ; une loi de réforme visant à les limiter avait été adoptée en mars 2011 pour limiter le « dumping salarial » (elle a été surnommée « *Lex Schlecker* » du nom de la chaîne de distribution qui avait défrayé la chronique après une campagne de Ver.di). De son côté, l'Agence fédérale pour l'emploi, qui attribue les licences aux sociétés d'intérim, a publié le 20 février un communiqué dans lequel elle affirme avoir constaté plusieurs infractions à la loi sur le travail intérimaire (l'*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, AÜG*, réformée en 2011) commises par la société d'intérim incriminée dans le reportage et engagé une procédure. Quant à l'Office fédéral des Cartels, il annonçait le même jour le lancement d'une consultation auprès de 2 400 commerçants sous contrat avec Amazon Marketplace sur la clause d'égalité des prix qui leur interdit de vendre sur d'autres sites leurs produits à des prix inférieurs à ceux pratiqués par Amazon. Violation du droit du travail et entraves à la concurrence... Ces champs-là sont balisés, et les procédures d'usage suivent leur cours.

... et la généralisation  
des débats sur les *working poor*

Reste la question au centre de l'attention : les conditions de travail « indignes » qui ont amené le quotidien FAZ à intituler « *Made in China* » sa critique du reportage diffusé la veille (14-02-2013). L'enseignement retenu : c'est la politique allemande qui « a fait que qu'on trouve maintenant en Allemagne des travailleurs migrants » comme en Chine ; mais alors qu'en Chine, ces travailleurs se recrutent dans les régions rurales pauvres, « dans l'UE, c'est en Europe du sud et de l'est ». Et l'auteur d'ajouter : « *Le politique peut changer cela – et il peut commencer dès aujourd'hui* ». Le reportage alimente les débats électoralistes sur le travail précaire et les bas salaires (voir dans ce numéro). Or les pages Culture (« *Feuilleton* ») de ce 'quotidien des affaires' se situent généralement à gauche...

Négociations salariales  
en cours dans l'intérim

Le syndicat Ver.di, qui maîtrise à perfection l'art du « *campaigning* », c'est-à-dire de la politisation de thèmes porteurs dans l'espace public, a placé là en tête de l'agenda politique et électoral une partie de ses revendications pour lutter contre le « dumping salarial » auquel mènerait l'intérim, faute de SMIC légal (voir REA 86/2008). Après une série de scandales dans la distribution entre autres, les syndicats avaient fini par avoir en partie gain de cause au printemps 2011. Des minima salariaux avaient été introduits pour les quelque 800 000 travailleurs intérimaires recensés en Allemagne (moins de 2 % des actifs), et les agences d'intérim soumises à un régime de licences attribuées par l'Agence fédérale pour l'emploi. Or il se trouve que le 14 mars 2013 s'ouvraient les négociations tarifaires dans le secteur, et que les syndicats du DGB (en tête Ver.di et IG Metall) revendiquent un salaire plancher de 8,50 €.

Dans le collimateur :  
les contrats d'entreprise...

C'est là que revient un rôle clé à « l'affaire Amazon ». Elle permet en effet de généraliser la thématique du « dumping salarial » en pointant des cas particuliers pouvant donner lieu à dérives. En l'occurrence, il s'agit des possibilités auxquelles tendent à recourir de plus en plus d'entreprises, principalement dans la distribution ou le secteur de la logistique pour contourner l'égalité de traitement dans l'intérim et des seuils salariaux considérés comme trop élevés pour des tâches peu qualifiées. La plus prisée est le recours à des contrats d'entreprise ou contrats de travail à façon (*Werkverträge*), tristement réputés pour être prisés dans les abattoirs. Ils permettent d'externaliser certaines tâches en en confiant l'exécution à des entreprises tierces. Pour le dire autrement : une entreprise donnée ne contracte pas avec un prestataire pour que celui-ci lui fournisse un certain nombre de salariés (intérimaires), mais avec une entreprise pour lui acheter un certain type de prestations (remplir des consoles, par exemple). La main-d'œuvre ainsi employée par l'intermédiaire ne l'est que pour exécuter cette tâche ; elle ne bénéficie pas des mêmes droits qu'un intérimaire, ni des

mêmes salaires. Cette solution est neutre quant à la masse salariale de l'entreprise commanditaire : la rémunération de l'intermédiaire est inscrite au bilan au titre des charges d'exploitation. Ces contrats sont possibles du fait du flou juridique existant entre les contrats de travail temporaire et les contrats d'entreprise. Et c'est contre cette nouvelle forme d'ouverture de la fourchette salariale vers le bas que partent en guerre les syndicats allemands.

Le reportage n'aborde toutefois cette question que par allusions, laissant planer le flou entre travailleurs intérimaires sur contrat d'entreprise et travailleurs détachés. Et de fait, comme les salariés filmés étaient originaires d'autres pays européens, il s'agissait de travailleurs détachés, ce qui explique que les Douanes allemandes, compétentes en la matière, aient elles aussi été saisies du dossier. Or c'était bien là le propos du représentant de Ver.di interrogé dans le reportage (Heiner Reimann). Il explique dans la presse syndicale que, depuis des années, son syndicat constate chez Amazon de « *sérieux problèmes avec les intérimaires étrangers en période de Noël : ils restent environ 3 mois et sont difficiles à organiser* » (*Mitbestimmung*, 3/2013). Et il y confirme la stratégie de campagne médiatique menée contre Amazon, notamment *via* facebook et un blog dédié ([www.amazon-verdi.de](http://www.amazon-verdi.de)).

L'enjeu véritable pour Ver.di comme pour IG Metall est de trouver, par-delà leur division (voir *REA* 86/2008), une solution au faible taux d'organisation dans l'intérim en gagnant en influence dans l'opinion. La particularité de l'intérim est que la plupart des emplois se trouvent dans l'industrie, mais que les sociétés d'intérim relèvent du secteur des services, et que les deux syndicats avaient longtemps été impuissants face aux syndicats chrétiens. Ces derniers n'étant plus considérés comme habilités à conclure des conventions depuis un arrêt du Tribunal fédéral du Travail rendu en décembre 2010, la balle est de nouveau dans le camp des syndicats du DGB (dont IG Metall et Ver.di). Dans leur bataille pour l'intérim, ils cherchent désespérément à conclure ces conventions sans lesquelles la procédure d'extension légale ne peut pas jouer et qui seraient la base d'un SMIC légal. La convention actuelle expire fin 2013.

En attendant, dans le cas précis d'Amazon, Ver.di tente de négocier depuis octobre 2012 la reconnaissance de la convention en vigueur dans le commerce de détail – un secteur où le syndicat a un bon taux d'organisation. Or le géant de l'e-commerce refuse, arguant qu'il relève de la convention de la logistique – un secteur où Ver.di n'a que très peu d'influence. Dans un tract diffusé l'an dernier (*Tarifinfo* 1/2012), le syndicat annonçait déjà la couleur : « *Nous devons ensemble accroître la pression sur la direction pour obtenir de ces messieurs qu'ils viennent à la table de négociation* ». (IB)

... et le recrutement de travailleurs détachés

Un défi pour les syndicats : organiser les intérimaires

## ➤ PATRIMOINE : les Français plus riches que les Allemands

Les Allemands ont moins de patrimoine que les Européens du sud. Et il est très inégalement réparti : les 10 % des ménages les plus riches possèdent 59,2 % du patrimoine net total (données publiées le 21 mars par la Bundesbank). Voilà de quoi alimenter les controverses européennes comme les débats électoraux en Allemagne – l'amalgame entre niveau de vie ou revenus et patrimoine est vite fait. Or ces inégalités s'expliquent : ce patrimoine est souvent, par exemple, le capital d'une PME (société de personnes) ; son patron n'est pas pour autant 'riche' en ce qui concerne son revenu. Quant à la disparité avec les autres Etats de l'UE, elle s'explique entre autres par les ruptures historiques qui se sont succédées en Allemagne et qui ont détruit beaucoup de patrimoine, alors qu'en Europe du Sud et en France, il a pu se construire dans la continuité : inflations de 1923 et 1929, expropriations sous le IIIe Reich, puis en RDA (ce dernier point explique le différentiel actuel). Une autre « affaire » à suivre ? (IB)

Patrimoine net<sup>1</sup> des ménages allemands en comparaison européenne (état : fin 2010)

	Allemagne	France	Espagne	Italie	Autriche
<b>Patrimoine net moyen</b> (en €)	195 200	229 300	285 800		265 000
	Ouest : 230 240 / Est : 67 500				
<b>Patrimoine net médian</b> (en €)	51 400	113 500	178 300	163 900	76 400
	Ouest : 78 900 / Est : 21 400				
<b>Propriétaires de leur logement</b> (en %)	44,2 %	57,9 %	82,7 %	68,4 %	47,7 %
	Ouest : 47,1 % / Est : 33,7 %				

Source des données : Deutsche Bundesbank, *Private Haushalte und ihre Finanzen (PHF), Pressegespräch zu den Ergebnissen der Panelstudie*, 21-03-2013. \*) Patrimoine immobilier, financier + couverture sociale – crédits et hypothèques. NB : Enquête représentative (Allemagne : 3 565 ménages) menée de septembre 2010 à juin 2011 dans le cadre du *Household Finance and Consumption Survey (HFCS)* du réseau des banques centrales de la zone Euro.