
Les réformes sociales Hartz IV à l'heure de la rigueur en Allemagne

Brigitte Lestrade

Juin 2010

Comité d'études des relations franco-allemandes

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

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

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

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

Cette *Note du Cerfa* est publiée avec le soutien
des ministères des Affaires étrangères allemand et français.

Directeurs de collection : Louis-Marie Clouet, Hans Stark

ISBN : 978-2-86592-727-2
© Ifri – 2010 – Tous droits réservés

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

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

Site Internet : ifri.org

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature « policy oriented ». Envoyées gratuitement à plus de 2 000 abonnés sous forme électronique, à l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Christoph Egle, « L'avenir des Verts allemands : vers un parti charnière ? », NdC 74, *Note du Cerfa*, n° 74, mai 2010

Christian Meier, « Le partenariat économique Allemagne-Russie : une interdépendance assumée », *Note du Cerfa*, n° 73, avril 2010

Helmut Becker, « Crises et défis de l'industrie automobile allemande », *Note du Cerfa*, n° 72, mars 2010

Reiner Klingholz, Stephan Sievert, « Le décrochage démographique France-Allemagne », *Visions franco-allemandes*, n° 16, janvier 2010

Auteur

Brigitte Lestrade est professeur des Universités, professeur de civilisation allemande contemporaine à l'université de Cergy-Pontoise, directrice du département d'études germaniques, et directrice du master professionnel « Traduction d'affaires » et du master de recherche « Enjeux internationaux ».

Elle est par ailleurs chercheur au Centre de Recherche Civilisations et Identités Culturelles Comparées des Sociétés Européennes et Occidentales (CICCO), responsable de l'axe de recherche : *Étude comparée des enjeux et mécanismes de régulation socio-économique et de gouvernance politique et sociale dans les sociétés développées*.

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

Parmi ses derniers ouvrages publiés figurent :

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

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

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

Les femmes et le travail. Axes d'émancipation (Brigitte Lestrade, Sophie Boutillier, dir.), Éditions L'Harmattan, 2004.

Résumé

Le débat autour de Hartz IV, le dispositif d'aide aux chômeurs de longue durée introduit par le gouvernement de Gerhard Schröder en 2005, n'a jamais réellement cessé, se nourrissant du constat de l'écart croissant entre bas et hauts revenus et, partant, de la crainte du déclassement éprouvée par un nombre important de salariés.

Mais il a été relancé avec force au début de l'année 2010 quand la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, dans un verdict attendu avec impatience, a jugé le 9 février que ce système d'aides sociales pour les plus démunis n'était pas compatible avec la loi fondamentale allemande qui garantit « le droit à une existence digne », selon la déclaration de son président de l'époque, Hans-Jürgen Papier. Sans exiger expressément un relèvement des allocations, les juges de Karlsruhe ont donné jusqu'au 31 décembre 2010 au gouvernement pour mettre fin aux incohérences de la loi Hartz IV.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi Hartz IV, le verdict de la Cour constitutionnelle offre l'occasion de s'interroger sur les résultats de la réforme mesurés à l'aune des attentes, sur les insuffisances constatées et les pistes à explorer pour faire face à la croissance d'un segment du marché de l'emploi au carrefour du chômage, de la précarité et des bas salaires.

Les réponses sont d'autant plus difficiles à formuler que la revalorisation des allocations suggérée par la Cour de Karlsruhe sera difficile à financer, alors que le gouvernement allemand souhaite réaffirmer une politique de rigueur budgétaire.

Sommaire

INTRODUCTION	5
LE VERDICT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE KARLSRUHE	6
LES BENEFICIAIRES DE HARTZ IV, UNE POPULATION MULTIFORME	8
DEUX GROUPES PARTICULIERS DE BENEFICIAIRES : LES <i>AUFSTOCKER</i> ET LES FAMILLES MONOPARENTALES	11
HARTZ IV, UN PROBLEME DE PLUS POUR LE GOUVERNEMENT	15
QUELLES SOLUTIONS POUR REFORMER HARTZ IV ?	17
INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES	21

Introduction

Le débat autour de Hartz IV, le dispositif d'aide aux chômeurs de longue durée introduit par le gouvernement de Gerhard Schröder en 2005, n'a jamais réellement cessé, se nourrissant du constat de l'écart croissant entre bas et hauts revenus et, partant, de la crainte du déclassement éprouvée par un nombre important de salariés. Mais il a été relancé avec force au début de l'année 2010 quand la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, dans un verdict attendu avec impatience, a jugé le 9 février que ce système d'aides sociales pour les plus démunis n'était pas compatible avec la loi fondamentale allemande qui garantit « le droit à une existence digne », selon la déclaration de son président de l'époque, Hans-Jürgen Papier. Sans exiger expressément un relèvement des allocations, les juges de Karlsruhe ont donné jusqu'au 31 décembre 2010 au gouvernement pour mettre fin aux incohérences de la loi Hartz IV.

Le débat autour de cette loi destinée à flexibiliser le marché de l'emploi en fusionnant l'aide sociale et l'allocation chômage longue durée et en durcissant les conditions d'indemnisation des chômeurs soulève des questions complexes : comment éviter l'accroissement de la pauvreté dans la population, notamment celle des enfants ? Comment instaurer un système qui, d'un côté, ne cantonne pas les bénéficiaires de Hartz IV dans la dépendance financière, mais, de l'autre, ne décourage pas les travailleurs à accepter un emploi faiblement rémunéré ? Quelle gouvernance prévoir pour un système qui coûte cher au contribuable, mais qui est perçu comme une machine à créer la pauvreté par les bénéficiaires ? Comment, enfin, réformer ce système sans qu'il perde son intérêt initial, inciter les chômeurs à reprendre rapidement un emploi rémunéré ?

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi Hartz IV, le verdict de la Cour constitutionnelle offre l'occasion de s'interroger sur les résultats de la réforme mesurés à l'aune des attentes, sur les insuffisances constatées et les pistes à explorer pour faire face au phénomène de la croissance d'un segment du marché de l'emploi qui est au carrefour du chômage, de la précarité et des bas salaires.

Le verdict de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe

Si les juges de la Cour constitutionnelle ont critiqué plusieurs aspects de la loi Hartz 4, c'est surtout le mode de calcul des allocations pour les chômeurs de longue durée qui a retenu l'attention du public¹. Les plaintes des trois familles à l'origine du verdict, qui ont traversé toutes les instances des tribunaux sociaux avant d'aboutir à Karlsruhe, portaient essentiellement sur l'insuffisance des allocations versées aux enfants, car elles ne couvraient pas, selon elles, leurs besoins spécifiques. Les aides versées aux allocataires sont calculées selon un barème très précis, qui a l'ambition de prendre en considération l'ensemble des besoins d'une personne adulte, ce qui donne une somme globale de 359 € en 2010 par mois, comparée à 345 € en 2005 lors de son entrée en vigueur. Pour les enfants, l'allocation est calculée sur la base de la somme versée pour un adulte. Ainsi, pour un enfant de moins de 6 ans, l'allocation est de 60 % (215 €), entre 6 ans et moins de 14 ans de 70 % (251 €) et pour ceux entre 14 et 18 de 80 % (287 €). Le mode de calcul appliqué par le gouvernement ne prend pas en considération les besoins spécifiques des enfants, tels que le changement plus fréquent des vêtements et des chaussures, les activités scolaires et culturelles ou les produits d'hygiène nécessaires aux bébés.

Selon le verdict de la Cour constitutionnelle, le gouvernement était parfaitement en droit de créer une allocation à taux fixe, dont le montant en soi n'était pas considéré comme « manifestement insuffisant » – sachant que Hartz IV prévoit en sus le financement du loyer et des frais de chauffage –, mais le calcul devait être revu dans un procédé transparent et conforme aux réalités, selon les besoins concrets, notamment en ce qui concerne les enfants. Les prestations devaient être fixées sur la base de chiffres fiables et de modes de calculs pertinents, justifiés de façon crédible. Dans l'attente de la

¹ Le système de pilotage du dispositif Hartz IV est également pointé du doigt par les juges de Karlsruhe. Lors de la mise en place de la réforme, le gouvernement, une coalition SPD/Verts, et l'opposition chrétienne-démocrate, n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur qui, de l'Agence fédérale pour l'emploi, favorisée par le gouvernement, ou des communes, préférées par la CDU, devait en assurer la mise en place et le pilotage. Le compromis trouvé – l'agence pour l'emploi s'occupant de l'insertion dans le marché de l'emploi et les communes de la gestion sociale – ne satisfait pas la Cour constitutionnelle qui exige une responsabilité unique pour les chômeurs de longue durée.

réforme du mode de calcul prévue pour la fin de l'année 2010, le règlement actuel reste valable. En attendant la refonte du système, la Cour constitutionnelle est revenue sur une autre particularité : avant 2005, les chômeurs de longue durée pouvaient faire valoir des besoins sortant de l'ordinaire, tels que des équipements ménagers, des voyages scolaires, etc., pour lesquels ils obtenaient des fonds supplémentaires ; l'allocation Hartz IV, considérée comme couvrant l'ensemble des besoins tant des adultes que des enfants, ne comprenait aucun versement complémentaire. Or, les juges de Karlsruhe ont jugé que cette disposition était également contraire au droit fondamental à une existence digne et ont accordé aux bénéficiaires de Hartz le droit de faire valoir des besoins spécifiques nécessitant des prestations complémentaires, si elles sont nécessaires au maintien d'une existence digne.

Le gouvernement Merkel, qui s'attendait à ce que son système soit invalidé par la Cour constitutionnelle, n'a toutefois pas attendu l'annonce du verdict pour y apporter des modifications. La plus importante concerne la part de patrimoine qu'un chômeur a le droit de conserver – notamment en vue de sa future retraite – avant de pouvoir bénéficier de l'allocation Hartz IV. Au début de l'année 2010, le gouvernement a triplé le montant du patrimoine réservataire, le portant de 250 € par année de vie à 750 €, ce qui permet par exemple à un chômeur de 40 ans de percevoir son allocation tout en conservant 30 000 € d'économies. Une semaine après l'annonce du verdict, le gouvernement a fait un premier pas vers une transformation du système dans le sens souhaité par Karlsruhe, en établissant un catalogue de cas qui permettraient à un bénéficiaire de Hartz IV de faire valoir des besoins supplémentaires (*Härtefallregelung*). Celui-ci comprend notamment les médicaments non remboursables pour certaines affections précises, la rémunération d'aides ménagères pour personnes handicapées, des cours particuliers dans des situations exceptionnelles et passagères, voire les coûts induits par le maintien de contacts avec les enfants vivant avec le partenaire séparé. Mises à part ces dépenses déjà décidées et en partie engagées, le gouvernement s'attend à un accroissement considérable des coûts d'un système qui ont avoisiné les 40 milliards € avant la réforme à venir. Il est vrai que Hartz IV concerne une population très nombreuse se trouvant dans des situations très diverses.

Les bénéficiaires de Hartz IV, une population multiforme

Lorsque le gouvernement allemand de l'époque a décidé en 2001 de se lancer dans une grande réforme du marché de l'emploi, le nombre de chômeurs avait dépassé les cinq millions, et Gerhard Schröder craignait pour sa réélection un an plus tard. Pour faire baisser le chômage de façon significative, il convenait d'activer les chercheurs d'emploi pour qu'ils acceptent plus facilement un emploi proposé, même si celui-ci était moins bien payé, se trouvait loin de leur lieu d'habitation et ne correspondait que partiellement à leurs qualifications. Ce durcissement des conditions de perception de l'allocation chômage, premier volet de la future loi Hartz IV, s'accompagnait d'une refonte totale des systèmes de revenus de substitution. Avant la réforme existaient trois allocations pour les personnes sans revenus : l'allocation chômage était versée aux chômeurs pendant une durée variable, pouvant aller jusqu'à 32 mois pour les sans-emploi âgés ; son montant atteignait environ les deux tiers du salaire perçu précédemment ; une fois le droit à cette première allocation épuisé, le chômeur percevait l'assistance chômage, cette fois en principe jusqu'à son départ à la retraite, s'il ne retrouvait pas d'emploi ; son montant correspondait à environ la moitié du salaire précédent ; le troisième groupe enfin bénéficiait de l'aide sociale versée par les communes ; cette allocation, proche du RMI français, était versée à des personnes considérées comme très éloignées du marché du travail.

L'idée du père de la réforme, Peter Hartz, ancien DRH du groupe Volkswagen, était de fusionner l'assistance chômage et l'aide sociale et de ramener le montant perçu au niveau de l'aide sociale. Pour un chômeur de longue durée qui, auparavant, percevait la moitié de sa rémunération antérieure, la réforme signifiait une descente immédiate dans la pauvreté. Puisque, en parallèle, la réforme ramenait la durée de versement de l'allocation chômage à un an, tout chômeur sans travail depuis un an se trouvait immédiatement ramené à l'état d'indigent. Les bénéficiaires de Hartz IV, ceux qui perçoivent l'allocation chômage II, ainsi dénommée depuis la fusion, sont par conséquent tous les anciens allocataires de l'assistance chômage et de l'aide sociale aptes au travail. Cette « aptitude au travail » est définie de façon particulièrement sévère en Allemagne : est considérée comme apte au travail toute personne capable de travailler pendant trois heures par jour. Sont par conséquent concernées aussi les personnes à la santé fragile et les familles mono-

parentales. Seules celles qui ne sont pas en mesure de travailler pendant trois heures par jour sont encore concernées par l'aide sociale ; toutes les autres sont réunies sous le vocable Hartz IV.

Ce groupe hétéroclite comprend les chômeurs de longue durée, ceux qui viennent de perdre le bénéfice de l'allocation chômage I², ainsi que ceux qui sont au chômage depuis des années, que ce soit en raison d'un manque de qualification, de santé fragile ou d'aversion au travail. Il inclut un nombre important d'actifs qui travaillent dans le secteur à bas salaires et qui gagnent si peu qu'ils peuvent faire valoir leurs droits à un complément sous Hartz IV, qualifiés de *Aufstocker* dans la presse allemande, depuis que leur nombre leur assure une visibilité accrue. S'y ajoutent de nombreuses femmes, supports d'une famille monoparentale, qui se consacrent majoritairement à leurs enfants. Les bénéficiaires de Hartz IV sont regroupés en « communautés de besoin » (Bedarfsgemeinschaften), une appellation qui dépasse celle de la famille, car elle ne recouvre pas seulement la notion de famille traditionnelle, parents mariés avec des enfants, mais les célibataires ainsi que tout regroupement de personnes, concubins avec ou sans enfants, mère ou père célibataire avec des enfants, qui sont considérés comme solidaires au sein de la cellule familiale. Au début de l'année 2010, le dispositif Hartz IV concerne 6,6 millions de personnes, dont 4,9 millions d'adultes et 1,7 million d'enfants, soit environ 8 % de la population allemande, un chiffre en recul de 9,5 % depuis 2006, en raison notamment de la croissance économique avant la crise actuelle. Comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre d'allocataires a baissé dans toutes les catégories de chômeurs, à l'exception des sans-emploi de plus de 55 ans, ce qui constitue un contraste saisissant avec la baisse notable des bénéficiaires de Hartz IV parmi les jeunes.

² La durée de versement de l'allocation chômage I, ramené par la réforme de 2005 à 12 mois, 18 mois pour les plus de 55 ans, a soulevé un tel tollé en Allemagne, que le premier gouvernement Merkel fut obligé de revenir en arrière. Il a réintroduit des durées de versement étagées pour les chômeurs de plus de 50 ans, pouvant aller jusqu'à 24 mois pour ceux âgés de 58 ans et plus.

**Tableau 1 : Allocataires Hartz 4 aptes au travail, de 2006 à 2009
(chiffres de juin), selon le sexe et l'âge**

	2006	2007	2008	2009	Changement	2006-2009
Allocataires	5 441 916	5 311 387	5 054 056	4 922 731	-519 185	-9,5 %
sexe						
Hommes	2 756 147	2 621 581	2 457 408	2 413 964	-342 186	-12,4 %
Femmes	2 685 697	2 689 767	2 596 645	2 508 767	-176 930	-6,6 %
Age						
Moins de 25 ans	1 161 389	1 052 040	974 640	925 103	-236 286	-20,3 %
25 à 55 ans	3 678 043	3 606 656	3 389 802	3 288 413	-389 630	-10,6 %
Plus de 55 ans	602 485	652 691	689 614	709 215	+106 730	+17,7 %

Source : IAB-Kurzbericht 29/2009, p. 2

Si la situation individuelle des bénéficiaires est très diverse, une chose les réunit : ils sont majoritairement convaincus qu'elle est plus précaire qu'avant la réforme. Les mesures d'accompagnement prévues par la loi, au-delà du durcissement des conditions de perception des allocations, sont particulièrement mal vécues, telles que les « jobs à un euro ». Ce dispositif est censé rapprocher du marché du travail les chômeurs de longue durée difficiles à placer. Il s'agit en principe d'occupations d'intérêt général pour lesquels les participants, qui se trouvent dans l'obligation d'accepter les travaux proposés, perçoivent non pas un salaire mais une indemnisation, de l'ordre d'un à deux euros de l'heure, en sus de leur allocation. Ces emplois, qui ne doivent pas constituer une concurrence pour le premier marché du travail, sont limités à six mois, n'ouvrent aucun droit à la formation continue et mènent très rarement à un emploi régulier. Les bénéficiaires de Hartz IV sont toutefois tenus d'accepter les « jobs à un euro » proposés par l'administration, sous peine de voir leurs allocations amputées de 30 % pendant trois mois. Si l'Office fédéral du travail se félicite des résultats de cette mesure financée sur les deniers publics, les chômeurs concernés sont plus dubitatifs quant au bénéfice des activités proposées en vue d'une éventuelle insertion professionnelle.

Deux groupes particuliers de bénéficiaires : les *Aufstocker* et les familles monoparentales

Le Code social II (*Sozialgesetzbuch II*) issu de la réforme des allocations sociales de 2005 permet la poursuite d'une activité professionnelle parallèlement à la perception de l'allocation Hartz IV. Le revenu des personnes qualifiées de *Aufstocker* représente par conséquent une combinaison de prestations sociales et de salaire du travail. Cette possibilité donnée aux bénéficiaires de l'allocation chômage II explique aussi en partie pourquoi le nombre total de bénéficiaires d'allocations sociales (allocation chômage I et II ainsi que l'aide sociale), de 8 millions environ, n'a guère varié depuis 2005, bien que le nombre de chômeurs ait baissé de 1,5 million. Les bénéficiaires de Hartz IV travaillant à côté, dont le nombre est passé de 951 000 à 1,28 million entre 2005 et 2007, ont quitté les statistiques du chômage. Si la loi permet l'exercice d'une activité rémunérée tout en gardant le bénéfice de l'allocation, elle a néanmoins fixé des limites étroites : jusqu'à un revenu mensuel complémentaire de 100 € par mois, l'allocataire en garde la totalité ; entre 100 et 800 €, il conserve 20 %, les 80 % restant étant imputés sur son allocation ; entre 800 et 1 200 € (pour des célibataires et des couples sans enfants), ou entre 800 et 1 500 € (pour des familles monoparentales ou des couples avec enfants), l'imputation atteint 90 %. Au-delà de 1 200 ou 1 500 € respectivement, l'allocation n'est plus versée. Ces chiffres montrent que l'intérêt financier d'une reprise d'activité est limité³.

Qui sont les *Aufstocker*, et comment expliquer qu'ils ne parviennent pas à sortir de la dépendance du soutien public ? L'Agence fédérale du travail se penche de façon croissante sur ce groupe de personnes qui représente désormais presque un quart de

³ À titre d'exemple, le cas d'un chômeur célibataire percevant une allocation chômage II d'un montant total de 681 € et qui accepte un emploi dans le secteur des bas salaires avec une rémunération brute de 800 €. Des 635,20 € nets, il a le droit de conserver, selon le dispositif légal, exactement 240 €. Les 395,20 € restants sont imputés à son allocation chômage. Le revenu net atteint 921 €, ce qui correspond à 70 % du revenu net moyen en Allemagne, au-dessus du seuil de pauvreté fixé à 60 %. L'imputation élevée signifie toutefois qu'il ne conserve que 21 % de la valeur d'environ 1 140 € qu'il doit créer pour son entreprise pour que celle-ci accepte de l'employer (Wirtschaftsdienst 2008).

l'ensemble des bénéficiaires de Hartz IV. Le premier élément qui frappe est le faible volume horaire travaillé : en 2007, seuls 20 % travaillaient à temps plein, 55 % effectuaient même moins de 15 heures par semaine ; ce chiffre est tiré vers le haut par le grand nombre de célibataires qui travaillent moins de 15 heures par semaine ; ils sont 65 % dans ce cas, un peu plus que dans les familles monoparentales avec 58 %. Leur rémunération est faible : 7 € l'heure travaillée en moyenne à l'Ouest, 6,02 € à l'Est, avec toutefois des écarts assez importants ; si 15,6 % à l'Ouest et 7,1 % à l'Est perçoivent 10 € de l'heure ou plus, 29,5 % (Ouest) et 39,2 % (Est) doivent se contenter d'un salaire horaire inférieur à 5 €.

La faiblesse du volume horaire travaillé et de la rémunération correspondante explique en partie la nécessité du recours à l'allocation chômage qui constitue en fait la partie la plus importante des revenus de ce groupe de personnes. Une analyse plus fine des handicaps susceptibles de les empêcher de travailler davantage ou de percevoir des rémunérations plus élevées montre – la situation des familles monoparentales mise à part, dont il sera question plus loin – que les *Aufstocker* cumulent un certain nombre de problèmes, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Quelques caractéristiques des *Aufstocker* comparés à la population allemande dans son ensemble

	<i>Aufstocker</i> (15 à 64 ans) en %	Ensemble population (15 à 64 ans) en %
Santé fragile	35	22,4
Handicapé	11,2	9,3
Soins familiaux	8,5	6,2
Absence de formation professionnelle	36,9	19,2
Absence de formation scolaire achevée	10,3	3,2
Plus de 58 ans	9,0	11,6
Satisfait du niveau de vie	4,91	7,13

Source : IAB-Kurzbericht 2/2009, p. 5

Plusieurs éléments spécifiques aux *Aufstocker* se dégagent de cette comparaison. Ils sont globalement plus fragiles sur le plan de la santé, même si l'âge ne semble pas jouer un rôle déterminant, et ils sont nettement moins qualifiés que l'ensemble de la population. Ils sont trois fois plus nombreux à ne pas avoir terminé leur scolarité et deux fois plus nombreux à ne pas disposer d'une formation professionnelle. Si l'absence de qualification permet d'expliquer la faiblesse

des rémunérations, elle ne jette pas de lumière sur la pratique courante des *Aufstocker* de se limiter à quelques heures de travail par semaine. 57 % d'entre eux se contentent en effet d'un mini-job, ce contrat spécifique à l'Allemagne qui offre des facilités tant aux salariés qu'aux entreprises⁴. Les problèmes de santé jouent sans doute un rôle important, mais on peut supposer que le dispositif d'imputation du salaire sur les allocations perçues joue également un rôle dissuasif.

Le dernier rapport du gouvernement sur la pauvreté et la richesse (BAMS 2008) a souligné que les foyers monoparentaux présentent, avec 36 %, un risque de pauvreté deux fois plus élevé que la moyenne des ménages avec enfants. Ils constituent 18 % des foyers comportant des enfants mineurs et un peu plus de la moitié des familles allocataires de Hartz IV, une proportion en augmentation lente mais constante depuis 2005. Plus le nombre d'enfants mineurs au sein d'une famille monoparentale est élevé, plus grande est la proportion de mères – ce sont elles qui sont concernées à 95 % - qui vivent de l'allocation chômage II. Pour les foyers comportant trois enfants ou plus, presque les trois quarts sont dans ce cas. Les familles monoparentales constituent le seul cas où l'obligation d'exercer une activité professionnelle imposée par la loi ne s'applique pas systématiquement⁵.

Une des particularités de ce groupe de bénéficiaires est de rester plus longtemps dépendant de l'assistance sociale que les autres. Un an après l'entrée dans le système Hartz IV, les deux tiers des bénéficiaires perçoivent encore l'allocation, comparé à 44 à 48 % pour les autres types d'allocataire. Après deux ans et demi – la durée actuelle de la période d'observation –, une bonne moitié des familles monoparentales se sont sorties de cette dépendance.

Les familles monoparentales ne constituent toutefois pas un groupe homogène. On peut distinguer grosso modo deux sous-groupes, à savoir celui des jeunes mères célibataires dont les enfants sont en bas âge et celui des femmes un peu plus âgées, souvent divorcées, chargées d'enfants d'âge scolaire. Ces dernières reprennent plus facilement un emploi que les femmes dont les enfants ne vont pas encore à l'école. C'est notamment la présence d'enfants de moins de trois ans au foyer qui est déterminante. L'accueil de la petite enfance par des structures publiques étant peu développé en Allemagne, les jeunes mères sont obligées d'assurer

⁴ Le dispositif des mini-jobs permet aux salariés dont la rémunération ne dépasse pas 400 € par mois de ne pas payer d'impôts sur le revenu ; les entreprises versent des cotisations sociales forfaitaires de 25 %, qui n'ouvrent pas de droits aux salariés, dont 22 % pour les caisses retraites et 3 % pour les caisses maladie.

⁵ Le Code social II précise dans son § 10 alinéa 2 : « Le bénéficiaire apte au travail doit accepter tout travail à moins que... l'exercice du travail mette en péril l'éducation de son enfant ou de l'enfant du partenaire ; l'éducation d'un enfant ayant accompli sa troisième année n'est en règle générale pas mise en péril, dans la mesure où son accueil dans un centre d'accueil de jour... est assuré ».

elles-mêmes la garde des enfants si elles ne parviennent pas à trouver une solution privée. Pour cette raison, leur sortie de la dépendance de Hartz IV est plus lente que pour les autres foyers monoparentaux. On constate toutefois que les mères seules chargées d'enfants, qu'ils soient très jeunes ou d'âge scolaire, tendent à avoir plus de difficultés à s'insérer dans le marché du travail, si elles ont bénéficié de l'allocation chômage II pendant un laps de temps relativement long. Bien que le temps d'observation du comportement des bénéficiaires ne permette pas un recul suffisant, on observe que certaines mères seules, pour des raisons de perte de compétences où par accoutumance à leur situation, s'installent durablement dans la dépendance.

Leur présence assez importante parmi les *Aufstocker* montre toutefois une réelle volonté de rester proche du marché de l'emploi, ne serait-ce qu'à temps partiel. Selon des études de l'Agence fédérale pour l'emploi (IAB-Kurzbericht 2/2009), la situation des mères seules en matière de santé ou de qualification ne diffère pas sensiblement de celle de la population dans son ensemble, ce qui est probablement à relier à leur moyenne d'âge plus basse que celle des bénéficiaires de Hartz IV globalement. La présence massive des familles monoparentales parmi les bénéficiaires de l'allocation chômage II est par conséquent largement due à l'absence de structures d'accueil⁶, une faille dont le gouvernement allemand actuel commence à prendre conscience et qu'une politique familiale plus volontariste pourrait combler.

Les bénéficiaires de Hartz IV présentent des situations individuelles très différentes, mais la majorité d'entre eux ont un handicap qui les empêche d'exercer une activité professionnelle, à temps plein ou à temps partiel, que ce soit une insuffisance au niveau de la santé, de la qualification ou de la prise en charge des enfants. Ce qu'ils ont également en commun, c'est la perception de vivre dans la précarité. La Cour constitutionnelle vient de confirmer que, dans certains cas, le système actuel ne leur permet pas de vivre dans la dignité. Cette décision, pourtant attendue, précipite le gouvernement dans l'embarras.

⁶ Les agences pour l'emploi en charge des chômeurs de longue durée bénéficiaires de Hartz IV (ARGE) ne proposent pratiquement jamais de possibilités de prise en charge des enfants, alors que manquent non seulement des structures d'accueil pour la petite enfance, mais aussi celles prenant en charge les enfants d'âge scolaire l'après-midi, après la fermeture des établissements scolaires. Les trois quarts des enfants d'âge scolaire n'ont cours que le matin, ce qui oblige leurs mères à se contenter d'un emploi à temps partiel, grossissant ainsi les rangs des *Aufstocker*. Plus de la moitié d'entre elles détiennent un mini-job leur rapportant moins de 400 € par mois.

Hartz IV, un problème de plus pour le gouvernement

Au printemps de l'année 2010, le gouvernement doit faire face à une série de problèmes qui, à commencer par la réponse européenne à la crise grecque, risquent de considérablement aggraver la situation financière de l'Allemagne, mise à mal, elle aussi, par la crise économique et financière de 2008. Le ministre des finances, Wolfgang Schäuble, avait l'intention de s'attaquer aux déficits dès 2011, pour revenir, dès 2013, au-dessous des limites imposées par le pacte de stabilité. Le verdict de la Cour constitutionnelle qui, sans le dire ouvertement, implique une augmentation des allocations Hartz IV pour au moins une partie des 6,7 millions de bénéficiaires est de nature à aggraver les dissensions au sein de la coalition gouvernementale. A la volonté de rétablir les équilibres financiers des chrétiens-démocrates s'oppose en effet l'exigence des libéraux de baisser les impôts, comme convenu dans le contrat de coalition de 2009. Il n'est pas étonnant dès lors que l'annonce du verdict ait conduit à des manifestations d'opinions tranchées et contradictoires.

Les prises de position sont particulièrement contrastées entre les libéraux du FDP et les chrétiens sociaux de Bavière. Les représentants du FDP, notamment son président Guido Westerwelle, souhaitent tenir leurs promesses de réduction d'impôts, dont l'ampleur a déjà été passablement rabotée suite aux conséquences de la crise économique. Leurs soucis se portent principalement sur les classes moyennes, celles dont les impôts alimentent l'État social. Si les dérapages verbaux, tels que la « décadence de la Rome tardive » dont serait menacée l'Allemagne si les allocations Hartz IV étaient augmentées, ne font guère progresser le débat, les libéraux estiment dans leur ensemble que le travail devrait rapporter davantage que le non-travail, mettant l'accent sur un des points cruciaux du débat autour des revenus de substitution.

La CSU bavaroise s'inscrit en faux par rapport à cette position. Son président, Horst Seehofer, souhaite se servir du verdict pour procéder à une refonte de l'allocation chômage II. Ainsi, il souhaite adapter le taux des allocations aux niveaux de vie différents selon les régions. De plus, il est favorable à l'octroi de versements spécifiques aux chômeurs de longue durée pour l'acquisition de biens durables, tels que des machines à laver, p.ex. Considérant que le système actuel est « indigne d'un État social », il estime que sa réforme est indispensable et ne devrait pas s'effectuer en ne regardant que l'aspect financier. La CDU, le parti majoritaire de la

coalition gouvernementale, reste curieusement absente du débat⁷. Si l'attentisme a prévalu en raison des élections régionales de la Rhénanie du Nord-Westphalie auxquelles les chrétiens-démocrates ne souhaitaient pas porter préjudice par des décisions hâtives, il est de fait que les responsables politiques sont à la recherche de solutions viables, tant les appréciations sur les qualités ou les défauts du système actuel sont variables. Faut-il conserver Hartz IV dans sa forme actuelle en l'amendant légèrement dans le sens souhaité par la Cour constitutionnelle, faut-il le réformer en profondeur, le supprimer éventuellement ? Mais le remplacer par quoi ?

⁷ La seule voix qui s'est élevée de façon audible au sein de la CDU est celle de la ministre du Travail, Ursula von der Leyen, qui propose, en réponse au verdict de la Cour constitutionnelle, de faire bénéficier les enfants de prestations en nature ou de bons d'achat plutôt que d'allocations financières supplémentaires. Cette suggestion n'est pas approuvée par tous, certains estimant qu'elle jette la suspicion sur les familles qui, de surcroît, sont soumises à un *outing* indésirable dans les magasins.

Quelles solutions pour réformer Hartz IV ?

Le désarroi des politiques est le reflet de celui des spécialistes, car au-delà de la réforme plus ou moins profonde du système se pose la question de ses résultats effectifs. Hartz IV se situe en effet au confluent du chômage et du secteur des bas salaires. Quand on prend en considération le seul aspect de la baisse du chômage, les résultats de l'introduction de la réforme Hartz IV sont spectaculaires : de 5,3 millions au printemps de 2005, le nombre de chômeurs a reculé à 2,9 millions fin 2008, pour ne remonter qu'à 3,4 millions au printemps 2010, en dépit des turbulences créées par la crise économique sur le marché de l'emploi. Si, au-delà de ces chiffres, on regarde l'intention du législateur, le tableau est plus nuancé. Le gouvernement de l'époque, estimant que l'insertion sociale s'effectuait par l'insertion professionnelle, a réformé la politique sociale de manière à permettre aux chômeurs aptes au travail de se prendre en main eux-mêmes et d'agir de façon autonome. L'objectif principal était la reprise d'une activité professionnelle permettant de couvrir les besoins de l'existence. Mesuré à l'aune de cette attente, le résultat est décevant. Sur les 4,9 millions de bénéficiaires de Hartz IV en juin 2009⁸, seuls 1,3 million exerce une activité salariée à côté, les fameux *Aufstocker*. Par conséquent, 3,9 millions de chômeurs de longue durée vivent exclusivement des allocations, en dépit des mesures d'activation déployées par les agences pour l'emploi qui en ont la charge. Si, dans leur cas, on peut noter des obstacles – de santé, d'absence de qualification, etc. – à l'exercice d'un travail, les spécialistes notent que l'activation n'est pas encore suffisamment efficace dans leur cas, une situation à laquelle la confusion qui règne dans l'attribution des responsabilités au sein des agences n'est pas étrangère.

Reste le cas des *Aufstocker*. Le terme allemand employé suggère que ces personnes qui combinent salaire et allocation complètent leur revenu de travail par une allocation partielle. En fait, le système des imputations mis en place en 2005 conduit à ce qu'ils perçoivent une allocation complète, éventuellement augmentée par

⁸ Ce chiffre ne comprend que les chômeurs eux-mêmes, et non pas les personnes qui vivent dans le même foyer qu'eux et bénéficient également de versements au titre de Hartz IV. Le nombre total de bénéficiaires atteint 6,7 millions en 2009 (chiffres de l'Agence fédérale du travail).

une faible part de salaire. Pour ceux qui exercent un travail à temps plein, ils parviennent de cette manière à financer eux-mêmes, au moins partiellement, leur allocation. Cette situation ne concerne toutefois que 20 % des *Aufstocker*. La durée moyenne de travail n'est que de 17,7 heures de travail par semaine. La plupart des *Aufstocker* se contentent d'un mini-job pour compléter leur allocation. Travailler davantage, pour ne conserver que 20 % du salaire au-delà de 100 € par mois, n'est pas considéré comme rentable par la plupart des chômeurs de longue durée. La sortie du système, elle aussi, est très difficile. Seul un tiers de ceux qui réussissent à quitter l'assistance trouvent un emploi à temps plein et à durée indéterminée. Une fraction importante de cette minorité, plus d'un quart, travaille au-dessous de son niveau de qualification, et une personne sur deux perçoit moins de 7,50 € brut de l'heure.

Que ces personnes perçoivent l'allocation chômage II ou qu'elles reprennent un emploi, se dégage de ces chiffres l'impression qu'elles restent dans le besoin, où comme allocataire ou en tant que travailleur dans le secteur des bas salaires. S'il est vrai que les chiffres du chômage ont baissé considérablement, on peut se demander si le gouvernement de l'époque était conscient du fait que la réforme serait à l'origine de la création d'un vaste secteur de bas salaires, tel qu'il existe actuellement. Certains n'hésitent pas à dire que le chômage affiché de l'époque s'est simplement transformé en chômage occulte⁹. Si tel est le cas, si l'emploi auquel peut prétendre un allocataire Hartz IV ne rapporte guère plus, voire moins, que ce qu'il perçoit sans travailler, on peut s'interroger sur la pertinence du système actuel. Les propositions visant à combattre ce problème fondamental du système actuel sont nombreuses. Les principales concernent l'instauration d'un salaire minimum garanti pour accroître la distance entre allocation et revenu du travail, la refonte du système d'imputation afin de rendre plus attractif l'exercice d'une activité professionnelle complémentaire, voire la création d'une allocation universelle pour tous.

L'instauration d'un salaire minimum garanti, tel qu'il existe déjà dans la majorité des pays de l'Union Européenne, revient régulièrement dans la discussion. L'existence de salaires très bas dans des secteurs non couverts par des conventions salariales est régulièrement pointée du doigt par les partis de gauche comme étant indigne d'un pays avancé comme l'Allemagne. Au-delà de la création de salaires minimum dans certains secteurs d'activité déterminés,

⁹ Un nombre considérable de bénéficiaires de Hartz IV ne figure pas dans les statistiques officielles du chômage de l'Agence fédérale du travail. Il s'agit des *Aufstocker* ayant un revenu brut supérieur à 400 € par mois (579 000), des *bénéficiaires de prestations pour l'insertion dans l'emploi*, tels que les détenteurs d'un job à 1 € (437 000), des allocataires ayant plus de 58 ans (357 000) ou moins de 20 ans (458 000) ainsi que ceux ayant la charge d'enfants en bas âge (1,045 million) ; total : 2,876 millions de chômeurs de longue durée, chiffres de 2008, qui ont disparu des statistiques officielles.

tels que le bâtiment, le gouvernement actuel est opposé à la généralisation du système, estimant, en accord avec le patronat, qu'il conduirait à l'aggravation du chômage. Il craint que le vaste secteur des bas salaires actuel, qui offre du travail à des personnes peu ou pas qualifiées, ne se transforme en désert. L'opposition de gauche estime pour sa part que seule l'instauration d'un salaire minimum décent – la Confédération des syndicats allemands, DGB, avance 8,50 € de l'heure, un peu moins que le SMIG français – peut créer une distance suffisante entre salaire du travail et revenu de substitution, seule susceptible d'inciter les chômeurs de longue durée à sortir de l'assistance et d'assécher ainsi le réservoir des allocataires Hartz IV. L'attitude de la plupart des chômeurs de longue durée face à la rémunération confirme ce constat. Si 65 à 80 % d'entre eux seraient prêts à accepter des concessions en matière de longueur du trajet, de conditions de travail, ainsi que d'activités au-dessous de leur qualification, ils le sont moins en ce qui concerne le salaire. Ils n'accepteraient pas de travailler pour les salaires actuellement proposés dans certains secteurs de bas salaires¹⁰. Les autres propositions visent moins la réduction du nombre de bénéficiaires du système que sa transformation partielle ou complète.

L'Institut de l'économie allemande de Cologne (Institut der deutschen Wirtschaft), proche du patronat, maintiendrait pour sa part le système tel qu'il existe, mais en modifiant les incitations à reprendre un emploi. Il considère que le législateur a eu raison de permettre aux *Aufstocker* de conserver une partie de leur salaire de travail, mais le mode de calcul des imputations avantage trop les chômeurs qui détiennent un mini-job au détriment de ceux qui travaillent à temps plein. Soulignant que presque un quart des *Aufstocker* se contente de gagner 100 € par mois, exactement la somme non touchée par le système d'imputation, il propose que les revenus mensuels jusqu'à 200 € soient pleinement imputés sur l'allocation – mis à part 20 € pour des frais éventuels –, mais les sommes au-delà, jusqu'à une rémunération de 1 000 €, seulement à 60 %. Cette réforme serait susceptible d'inciter les allocataires à reprendre un emploi à plein-temps et à les amener plus facilement à s'insérer dans le marché du travail¹¹.

L'allocation citoyenne (*Bürgergeld*), quant à elle, correspond à une proposition tant des libéraux que des partis de gauche et des syndicats. Ce terme ne désigne toutefois pas la même chose pour la droite et la gauche. Pendant les négociations pour former le nouveau

¹⁰ D'après une étude de l'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (IAB 19/2009), seuls les chômeurs détenant un mini-job accepteraient un salaire horaire d'environ 6 € ; pour les autres, la limite inférieure se situerait entre 6,50 et 8 € environ. Or, certains secteurs d'activités proposent des rémunérations nettement inférieures.

¹¹ Si ces propositions ménagent les intérêts des entreprises, elles risquent de déplaire à la majorité des *Aufstocker*, qui tiennent aux facilités que leur procure l'actuel système des mini-jobs, auquel elles porteraient un coup sévère.

gouvernement après les élections fédérales en 2009, le FDP a suggéré de remplacer l'actuel système Hartz IV par une « allocation citoyenne favorable à l'activité et créatrice d'emplois ». D'après les conceptions des libéraux, l'ensemble des prestations sociales financées par l'impôt, telles que l'allocation chômage II, y compris les prestations pour le logement et le chauffage, l'aide sociale, l'allocation vieillesse, le complément familial, etc., serait réuni en une seule prestation forfaitaire, l'allocation citoyenne, gérée par l'administration fiscale. D'après les vœux des libéraux, toutes les personnes dans le besoin auraient la même allocation de base ; dans leur programme électoral était citée la somme de 662 €. Leur idée est de substituer à l'État qui, d'après eux, se mêle de tout, jusqu'à fixer au centime près le montant consacré à la nourriture, la notion du citoyen responsable qui organise sa vie comme il l'entend.

Quand la gauche, les Verts et le parti *Die Linke*, parle d'allocation de base (*Grundsicherung*), elle désigne tout autre chose. Elle souhaite que toute personne, au chômage ou non, perçoive, indépendamment de son revenu du travail, un montant fixe d'au moins 690 € par mois. Si elle dispose en plus d'un revenu du travail, le tout serait soumis à l'impôt sur le revenu. Si ce système est considéré par la majorité des Allemands avec réticence, car susceptible d'inciter trop de chômeurs à cesser la recherche d'un emploi, la proposition des libéraux est plus diversement discutée. Les chrétiens-démocrates la trouvent intéressante, mais ils estiment qu'elle ne prend pas assez en considération les besoins différenciés des chômeurs. Devant le bilan mitigé des premières années de la réforme Hartz IV, aucun consensus ne se dégage au niveau politique quant à la meilleure manière de la rendre plus efficace.

Les conséquences du verdict de la Cour constitutionnelle allemande dépassent le problème du mode de calcul des allocations Hartz IV, voire la définition du niveau du revenu de substitution des chômeurs. Il soulève le débat plus large sur la place que la société actuelle fait à ses membres les plus fragiles, les chômeurs sans qualification, les mères de famille isolées, les handicapés. L'Allemagne n'est pas le seul pays confronté à ces problèmes. Tous les pays européens connaissent cette population aux contours mal définis qui passe du chômage de longue durée à un emploi non qualifié et mal payé, pour se retrouver à nouveau au chômage. Toutefois, certains pays ont trouvé des réponses partielles. Pour l'accueil des enfants, problème majeur des familles monoparentales, l'exemple des pays scandinaves et de la France pourrait ouvrir des pistes. L'insertion des chômeurs est mieux organisée au Danemark qu'en Allemagne ou en France. Mais tant que le problème central de l'écart entre la rémunération du travail et le revenu de substitution accordé à ceux qui ne travaillent pas n'est pas résolu, il sera difficile de motiver les millions de bénéficiaires actuels de Hartz IV de quitter la dépendance et de s'engager dans le marché de l'emploi.

Indications bibliographiques

Achatz, Juliane/Trappmann, Marc (2009): Wege aus der Grundsicherung, IAB-Kurzbericht 28/2009

Bundesagentur für Arbeit (2009): SGB II-Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II. Stand: Juli 2009

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin

Bundesverfassungsgericht: Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010,

http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html

Bender, Stefan/Koch, Susanne/Mosthaf, Alexander/Walwei, Ulrich (2009): Aktivierung ist auch in der Krise sinnvoll, erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II, IAB-Kurzbericht 19/2009

Dietz, Martin/Müller, Gerrit, Trappmann, Marc (2009): Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, Bedarfsgemeinschaften im SGB II, IAB-Kurzbericht 2/2009

Knabe, Andreas/Schöb, Ronnie (2008): Durch höhere Löhne weniger Armut? Zum Zusammenspiel von Grundsicherung und Mindestlöhnen, in: Wirtschaftsdienst 2008, p. 433-437

Lietzmann, Torsten (2009): Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben, Bedarfsgemeinschaften im SGB II, IAB-Kurzbericht 12/2009

Möller, Joachim/Walwei, Ulrich/Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joss (2009): Der Arbeitsmarkt hat profitiert, Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz, IAB 29/2009

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. L'Ifri, du côté français, et la DGAP, du côté allemand, en exercent la tutelle administrative. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Quai d'Orsay et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

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

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Louis-Marie Clouet y est chercheur et responsable de la publication des *Notes du Cerfa* et des *Visions Franco-Allemandes*. Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».