

Isabelle Bourgeois :

Le débat sur les trappes à inactivité en Allemagne

Analyse parue dans

« Regards sur l'économie allemande », n° 51/2001 (juin 2001).

La multiplication des „manifestations du lundi“ en Allemagne de l'Est depuis la mi-août 2004 ne traduit pas seulement la grogne contre une des réformes engagées à marche forcée par le gouvernement Schröder. Dirigés contre la loi « Hartz IV » qui modifie le système d'indemnisation chômage à compter du 1er janvier 2005, les mouvements de protestation, orchestrés par une singulière alliance des extrêmes politiques, révèlent aussi à quel point la logique d'assistance destinée à l'origine aux rares laissés pour compte du marché s'est généralisée.

La générosité de l'Etat-providence allemand a quelque peu dilué le principe de responsabilité individuelle. Développé durant les riches années du « miracle économique », le régime d'assistance-prévoyance qui vient en complément d'un régime d'assurance chômage très avantageux en comparaison européenne est source de nombreuses trappes à inactivité qui incitent aujourd'hui quelque 2 millions d'actifs à s'installer dans le chômage.

C'est avec cette évolution que cherche à rompre la loi « Hartz IV », replaçant en tête de l'agenda les droits et les devoirs de chacun. *Fördern und Fordern* : aider les personnes en mal d'insertion, mais en soutien à l'effort individuel – telle est la devise des réformes du marché de l'emploi du gouvernement Schröder. Tout particulièrement de la dernière en date qui s'en prend à l'une des principales trappes à inactivité. L'étude ci-après analyse les effets pervers d'un système d'indemnisation trop généreux.

Le débat sur les trappes à inactivité en Allemagne

Isabelle Bourgeois

« Il n'y a pas de droit à la paresse dans notre société ! ». En assénant à l'opinion cette petite phrase via une interview publiée le 6 avril par le quotidien Bild, le chancelier Schröder vient de mettre sur la place publique les débats d'experts sur les remèdes au chômage. La formule a choqué presse et opinion, consternées de voir ainsi taxés de paresseux quelque 3,89 millions de chômeurs. Mais sous ses dehors populistes, elle permet de briser ouvertement quelques tabous de l'Etat-providence allemand dont certains acquis se trouvent aujourd'hui publiquement désignés comme responsables de la persistance du chômage. Depuis longtemps, les controverses portent sur la nécessité de flexibiliser la régulation du travail et d'ouvrir plus largement la fourchette des salaires. Depuis peu, l'attention se porte également sur ce qu'il est convenu d'appeler les trappes à inactivité, soit l'ensemble des mécanismes qui incitent à s'installer dans le chômage.

L'Allemagne compte 1,5 million de chômeurs de longue durée, et 2,9 millions de bénéficiaires de l'aide sociale dont 40 % sont parallèlement inscrits au chômage. Une proportion non négligeable d'entre eux, ainsi que de l'ensemble des chômeurs inscrits, pourrait reprendre un emploi. Pourquoi ne le font-ils pas ? La première analyse devrait déboucher rapidement sur des solutions pratiques : l'attribution des allocations chômage n'étant pas assez rigoureusement contrôlée, les agences pour l'emploi sont appelées à épuiser tout l'arsenal de sanctions dont elles disposent ; par ailleurs, le gouvernement fédéral envisage de réduire la durée de l'indemnisation dans le projet de loi qu'il s'appête à déposer. La seconde analyse est celle-ci : le niveau des prestations sociales (allocations chômage, aide sociale) est trop élevé par rapport aux rémunérations que peut offrir le gisement d'emplois à bas salaires qu'il faut développer pour résorber le chômage des actifs les moins qualifiés. En d'autres termes, c'est la générosité même de l'Etat-providence qui, en se révélant désincitative, entretient le haut niveau de chômage structurel en Allemagne. Ce diagnostic fait désormais l'unanimité. Reste à trouver les remèdes.

L'opportunité des débats

« Celui qui peut travailler, mais ne le veut pas, ne peut prétendre à la solidarité », expliquait le chancelier dans son interview sur « la crise conjoncturelle et le chômage », parue au lendemain de la publication des statistiques de l'emploi par l'Office fédéral du Travail. Le moment est choisi : le ralentissement conjoncturel de ce printemps révèle que la forte croissance de l'an dernier n'a pas suffi à résorber le chômage structurel, ni non plus les mesures en faveur de l'emploi massivement développées par la coalition fédérale depuis son accession au pouvoir. Le gouvernement fédéral aura du mal à tenir deux engagements qu'il avait inscrits dans son programme de coalition : d'une part, ramener le nombre de

chômeurs au-dessous de 3,5 millions d'ici les élections au Bundestag à l'automne 2002 ; d'autre part, abaisser le taux des prélèvements sociaux à 40 % du salaire brut. Par ailleurs, le cap de rigueur budgétaire limite la marge de manœuvre des collectivités en matière de « politique active de l'emploi ». Indépendamment de ces questions, le gouvernement fédéral avait prévu de réviser le chapitre III du code social (*Sozialgesetzbuch – SGB*) qui porte sur les indemnités de chômage et l'aide sociale : la Loi sur la promotion de l'emploi (*SGB III - Arbeitsförderung*). Cela coïncide avec une préoccupation européenne : lors du Sommet de Nice, les Etats membres de l'UE ont renouvelé leur engagement à développer des politiques favorables à l'emploi et à donner priorité à la lutte contre le chômage de longue durée ; autrement dit, à mettre en œuvre les recommandations de la Commission en matière d'emploi. L'approche des échéances électorales et le contexte européen motivent ainsi doublement le chancelier à initier, dans l'espace public, un débat sur les trappes à inactivité.

Influer sur le seuil de participation

Dans ce contexte, le quotidien *Bild* a fait office de support de 'vulgarisation' pour l'appel à réformes que le « Conseil des Sages » ne cesse de formuler depuis plusieurs années. « Quand la disposition est faible d'accepter une réduction du salaire (ne serait-ce que temporairement), et si de surcroît la requalification échoue, l'alternative ne peut être que le chômage », expliquait celui-ci dans son rapport de l'automne 2000 (§ 420). Son analyse de la ténacité du chômage structurel allemand se fonde sur les mutations structurelles de l'économie qui soulèvent aujourd'hui la question cruciale de la double inadéquation entre, d'une part, les qualifications recherchées par les employeurs et celles dont disposent les actifs et, d'autre part, la relation entre la productivité et l'éventail salarial. Bien qu'il s'agisse d'une tendance commune aux économies européennes, l'évolution de l'emploi au profit des plus qualifiés est particulièrement sensible en Allemagne. Ainsi, entre 1991 et 1998 par exemple, le marché du travail a entièrement absorbé l'augmentation (30 %) des actifs diplômés de l'enseignement supérieur ; au cours de la même période, la demande des employeurs a reculé dans toutes les catégories de niveau inférieur. Autrement dit, ce sont les moins qualifiés et les moins productifs qui constituent le stock structurel de chômeurs. Les mesures agissant sur la qualification n'étant pas suffisantes pour le résorber, il faut également élargir la fourchette et moduler la structure des salaires, notamment vers le bas. Or cet « objectif ne peut être atteint que si l'on remet en question les facteurs qui, dans le segment des bas salaires, déterminent le salaire implicite de référence (*Anspruchslohn*), à savoir l'aide sociale (*Sozialhilfe*) et les allocations chômage (*Arbeitslosenhilfe et Arbeitslosengeld*) », rappelle le « Conseil des Sages » (§ 13), qui renvoie expressément au long développement qu'il avait consacré à la question dans son rapport précédent (§§ 327 – 373).

Le salaire implicite de référence n'est pas un SMIC

En Allemagne, le salaire implicite de référence n'est pas déterminé par un seuil légal unique : l'Allemagne ne connaît pas de SMIC. Certes, théoriquement, le ministère fédéral du Travail peut fixer par décret un « salaire minimum » et, plus généralement, des « conditions minimales de travail » (*Mindestarbeitsbedingungen*) ; mais la Loi de 1952 qui ouvre cette possibilité à l'Etat n'a pratiquement jamais été utilisée. Elle est en effet dérogatoire et ne s'applique que si les partenaires sociaux font défaut : c'est strictement un ultime recours. L'Etat ne peut en effet pas se substituer aux négociations entre syndicats et patronat, dont l'autonomie tarifaire est garantie par la Loi fondamentale ; ce sont eux qui, par l'instrument des conventions tarifaires de branche, régulent le marché du travail conformément au principe de subsidiarité. Ce sont donc eux qui fixent le seuil minimum de la grille des salaires en vigueur dans leur branche respective : le *Tariflohn*, salaire « conventionnel ». Une fois cette grille déterminée, elle a force de loi. Il ne peut y être dérogé que sous certaines conditions, strictement

répertoriées (voir REA 43/99). Cela dit, la norme conventionnelle tend à se flexibiliser notamment sous l'effet de l'unification, et les rémunérations « hors tarif » se multiplient par le biais des clauses dérogatoires (*Öffnungsklauseln*), créant un empilement de régimes d'exception. A l'heure actuelle, patronat et syndicats sont impliqués dans une vaste négociation sur l'adaptation de la norme conventionnelle aux mutations structurelles. L'un des objets des débats est le développement d'un segment à bas salaires (*Niedriglohnsektor*), à même d'occuper les moins qualifiés des actifs. Or il s'agit là d'un thème non pas délicat à aborder, puisque la nécessité d'élargir l'éventail fait l'unanimité en tant que moyen à la fois de lutte contre l'exclusion et de développement de l'activité ; mais d'un problème délicat à traiter. D'un côté, il pose la question de la redéfinition des rôles dans le jeu du partenariat social ; de l'autre, il renvoie aux problèmes du subventionnement de l'emploi comme du régime des cotisations. Enfin, il est brouillé par l'existence d'un salaire implicite de référence, doublement déterminé par l'assurance chômage ainsi que la logique d'assistance de la politique sociale allemande. C'est ce point en particulier qui occupe actuellement l'espace public.

De l'assurance à l'assistance

Dans l'Etat-providence allemand, les citoyens sont doublement protégés contre les aléas de la vie : salariés et cotisants, ils peuvent prétendre à l'assurance chômage gérée par les partenaires sociaux ; l'Etat fédéral ne se substitue à ces derniers que lorsque les chômeurs ont épuisé leurs droits. Citoyens en difficulté, ils sont en droit d'exiger le secours de l'assistance-prévoyance de leur lieu de vie. Ces trois « filets sociaux » de nature différente sont complémentaires et ont pour finalité de prévenir l'exclusion. Cumulés à une kyrielle d'autres mécanismes d'assistance (médicale notamment), ils ont largement atteint leur objectif premier. Mais nés ou développés en phase de prospérité (et de chômage résiduel), ils offrent toujours un niveau de protection confortable et entretiennent ce qu'il faut bien nommer une mentalité d'assistés. Dans le même temps, leur 'massification' en période de chômage structurel élevé induit des coûts budgétaires et sociaux qui ne sont plus, aujourd'hui, soutenables. Cette analyse est partagée par toutes les parties impliquées, et c'est la raison pour laquelle le chancelier a pu lancer sa formule-choc. Ce qu'il désigne, par-delà les aspects techniques du dossier, c'est avant tout la dérive de la logique d'assurance en logique d'assistance. Par une succession d'effets-cliquets, cette dérive est à l'origine de ce salaire implicite de référence qui pousse au choix de l'assistance plutôt que de l'activité.

Il existe deux types d'allocations chômage en Allemagne. Le premier est constitué par les indemnités de chômage (*Arbeitslosengeld*), financées par les cotisations. Cette prestation de l'assurance-chômage constitue un revenu partiel de substitution ; son versement est soumis à conditions : l'allocataire doit avoir occupé, au cours des 3 années précédant l'entrée en chômage, un emploi soumis à cotisations et d'une durée de 12 à 24 mois. L'*Arbeitslosengeld*, versé pendant 12 mois au maximum, représente 60 % du revenu salarié net (67 % lorsque le chômeur a des enfants à charge). Pour les chômeurs de plus de 45 ans, la durée du versement est prolongée sous certaines conditions jusqu'à 32 mois. Une bonne moitié des chômeurs indemnisés (par exemple 1,7 million sur un total de 3,1 millions en décembre 2000) perçoit cet *Arbeitslosengeld*, l'allocation chômage au sens strict, dont le montant peut être plus élevé lorsque s'y ajoutent des prestations complémentaires. Les experts distinguent une première trappe à inactivité dans la structure et la durée de l'indemnisation. La durée ne devrait pas excéder 9 mois (24 pour les plus âgés), et l'allocation devrait être dégressive, plaide par exemple le « Conseil des Sages » (rapport 1999/2000). Le président de la Fédération des employeurs BDA vient de

La durée des prestations de l'assurance chômage

proposer, quant à lui, de ramener à 12 mois la période de droits des chômeurs les plus âgés. La Confédération syndicale DGB, dont la vice-présidente préside le directoire de l'Office fédéral du Travail, se déclare prête à négocier sur ces aspects. Les propositions varient, mais l'objectif est commun : une réduction de la durée des droits permettrait d'abaisser à la fois le taux des prélèvements et des cotisations chômage (actuellement de 6,5%). Cela aurait un effet incitatif à la fois sur l'embauche (et donc sur le volume des cotisations perçues) et la recherche active d'un emploi par les chômeurs.

La logique de l'assistance s'y superpose

Le second type d'indemnisation est constitué par l'*Arbeitslosenhilfe* : l'aide au chômeur. A la différence de l'*Arbeitslosengeld*, cette aide est financée par les recettes fiscales et non par les cotisations ; elle ne relève donc plus du principe de l'assurance, mais de celui de l'assistance. Elle peut être versée pendant un an et est destinée à deux groupes de personnes : les chômeurs en fin de droits, c'est-à-dire ceux qui percevaient préalablement l'*Arbeitslosengeld*, et les chômeurs ne pouvant prétendre à l'allocation chômage au sens strict. Dans les deux cas, l'ouverture des droits est soumise au critère de la nécessité (*Bedürftigkeit*), c'est-à-dire à des conditions de revenus : le patrimoine du chômeur et de son conjoint est pris en compte. Ce critère renvoie donc implicitement à un seuil minimum vital de revenus. L'aide s'élève à 53 % du revenu salarié net pour un chômeur sans enfant et à 57 % dès lors qu'il y a charge d'enfant. Tout comme l'*Arbeitslosengeld*, cette aide est soumise aux cotisations-retraite. Actuellement, une petite moitié des chômeurs allemands (1,4 million en décembre 2000) perçoit ce second type d'allocations dont la part de loin la plus importante est versée aux chômeurs en fin de droits. C'est dans cette complémentarité que réside la seconde trappe à inactivité : elle prolonge la durée de l'indemnisation ; quant à sa dégressivité relative en comparaison, elle influe en retour sur l'absence de dégressivité de l'indemnité chômage à proprement parler. En outre, sa logique d'assistance la place à proximité de l'ultime « filet social » : la *Sozialhilfe*, que 15 % des allocataires de l'*Arbeitslosenhilfe* perçoivent parallèlement. Or c'est cette proximité et le cumul des prestations qui sont à l'origine du salaire implicite de référence.

Les fonds destinés à l'*Arbeitslosengeld* (cotisations) et l'*Arbeitslosenhilfe* (recettes fiscales) sont gérés par l'Office fédéral du Travail, dont le siège est à Nuremberg. La **Bundesanstalt für Arbeit** (BA) est une collectivité de droit public, sorte de holding de statut fédéral dont les agences pour l'emploi, qu'elles soient à l'échelon de la commune ou du Land, se substituent au Bund pour mettre en œuvre l'ensemble de la politique de l'emploi, dont l'assurance chômage. Leurs conseils d'administration sont composés de représentants du patronat, des syndicats et des collectivités territoriales. L'office, qui gère également les allocations familiales, dispose d'un budget de quelque 100 milliards de DM, issu à 90 % des cotisations salariales et patronales. Dans ses dépenses, les mesures actives en faveur de l'emploi (43,8 milliards de DM) pèsent à peu près autant que l'assurance chômage à proprement parler (45,5).

Aide sociale : la subsidiarité pervertie

Le troisième dispositif est constitué par l'aide sociale : *Sozialhilfe*, instituée par la loi *Bundessozialhilfegesetz* (BSHG) de juin 1962. Elle constitue le cœur du devoir de solidarité de la collectivité qui corrige ainsi les lois du marché. En ce sens, elle concrétise l'équilibre entre l'économique et le social sur lequel repose l'économie sociale de marché. Elle en concrétise également le mécanisme de fonctionnement : le principe de subsidiarité dans sa version la plus pure. « Dans la mesure de ses moyens, l'individu assume la responsabilité de son propre sort », explique par exemple le garant de l'orthodoxie qu'est le « Conseil des Sages » (rapport 1998/99, § 414). Dans cette acception, l'Etat n'a un devoir d'assistance – et l'individu un droit à cette assistance – que si l'individu ne parvient pas à surmonter seul les aléas de la vie. Mais l'Etat ne peut se substituer à la responsabilité individuelle de la personne concernée : c'est à elle qu'il revient

de faire l'effort nécessaire. Ce principe fonde l'aide à l'auto-assistance (*Hilfe zur Selbsthilfe*), qui sous-tend l'aide sociale, conçue à l'origine comme un soutien provisoire destiné à permettre à la personne en difficulté de réintégrer le marché du travail. Au plan matériel du soutien, cela signifie que les prestations sont calculées en fonction du patrimoine et des revenus de l'allocataire ainsi que de ses conjoints ou parents directs. Le principe de subsidiarité trouve une autre traduction dans le mode de financement des aides et la nature des acteurs impliqués : le problème est résolu là où il surgit. Ce sont les communes (donc l'Etat dans sa définition de proximité) qui assument pour l'essentiel ces aides, qu'elles financent sur leurs propres recettes fiscales. Elles peuvent agir en partenariat avec les associations caritatives. La *Sozialhilfe* équivaut donc à un dispositif de lutte préventive contre l'exclusion, et elle garantit à toute personne en difficulté aides et prestations de nature à « mener une vie conforme à la dignité humaine » (BSHG § 1), c'est-à-dire à couvrir ses principaux besoins de la vie courante et à prendre part à la vie sociale. La loi distingue deux types d'aide sociale : l'aide réservée à certaines circonstances de la vie (aide médicale, prestations spécifiques dépendance, etc.) ; et l'aide à la subsistance (*Hilfe zum Lebensunterhalt*) qui couvre les frais liés au logement, à l'alimentation, à l'hygiène comme à l'information et peut inclure d'autres prestations complémentaires comme la couverture maladie. C'est la plus répandue et la seule en débat du fait de la dérive qu'elle a subi au fil des décennies. Né en période de plein emploi et de croissance, ce mécanisme de solidarité, destiné à l'origine à faire participer à la prospérité les rares personnes en difficulté, s'est transformé au fil du temps non seulement en un dispositif public d'assistance généralisée, mais il constitue aujourd'hui une sorte de revenu minimum absolu. Quant à son principe originel de subsidiarité, il s'est *de facto* perverti en une logique d'exigence vis-à-vis des pouvoirs publics. C'est là qu'est la source du salaire implicite de référence, principale trappe à inactivité identifiée par les experts. Si le diagnostic fait l'unanimité, les remèdes envisagés varient au gré des idéologies et de la position des acteurs sur l'échiquier du partenariat social.

Sozialhilfe et revenu minimum implicite

Le cœur de l'aide sociale est constitué du « minimum vital » (*Existenzminimum*) calculé par rapport aux habitudes de consommation des foyers à revenus modestes. Le montant de la prestation de base (*Regelsatz*) est fixé par chaque Land en fonction de son standard de vie. Elle varie donc entre 522 DM (Thuringe) et 548 DM (Bade-Wurtemberg). S'y ajoute une série de prestations complémentaires : principalement l'aide au logement et au chauffage, ainsi que l'aide exceptionnelle (renouvellement du mobilier, achat de vêtements d'hiver, fournitures scolaires, par exemple). A cela s'ajoute l'aide pour enfant à charge, financée par les Länder, et qui joue un rôle clef. Elle s'élève à 480 DM par mois ; si on y ajoute l'aide au logement correspondante, l'aide 'familiale' dispensée par la *Sozialhilfe* atteint 650 DM par enfant. C'est plus que le double du montant de l'allocation pour enfant à charge à laquelle ouvre droit un emploi (270 DM pour le premier enfant). Il s'agit bien là d'une trappe à inactivité particulièrement délicate à traiter du fait de ses implications culturelles et démographiques notamment.

Quand la collectivité tient le rôle du père

Depuis 1997, le nombre de personnes bénéficiant de l'aide à la subsistance stagne aux alentours de 2,9 millions. Il s'agit majoritairement de femmes (56 % en 1997 selon l'Office fédéral des Statistiques) et d'enfants (37 %). La moitié (48,8 %) des allocataires de moins de 18 ans vit dans une famille monoparentale. Si l'on rapporte la part des allocataires de sexe féminin à l'ensemble de la population, on s'aperçoit qu'un tiers des femmes élevant seules leur enfant (28,3 %) bénéficie de la *Sozialhilfe* ; on peut en conclure que dans ces cas, la collectivité se

substitue au conjoint absent au titre du soutien familial. L'esprit de ce soutien matériel massif est en outre conforme à la répartition classique des rôles entre hommes et femmes, telle qu'elle prévaut encore dans la société allemande (voir REA n°49/00) ; par ailleurs, les rythmes scolaires et la pénurie d'infrastructures d'accueil pour les enfants contribuent à consolider le rôle de la mère au foyer. Dans ce cas précis, le contexte socioculturel et la fonction d'assistance-prévoyance de la collectivité se conjuguent pour exclure de la participation au travail un grand nombre de femmes, la plupart du temps avec leur consentement. Son pivot : l'aide pour enfant à charge.

Au total, l'ensemble de ces aides et allocations équivaut à un revenu de substitution suffisant pour que, selon la Fédération des employeurs BDA, il ne soit guère intéressant d'occuper un emploi dans une fourchette de salaires comprise entre 630 DM et 2300 DM bruts. Certes, ces chiffres sont polémiques ; mais dans leur ordre de grandeur, ils n'en reflètent pas moins la réalité.

273 DM d'écart entre inactivité et emploi pour les familles

En moyenne nationale, le total des transferts au titre de la seule *Sozialhilfe* s'élève à 1 435 DM par mois pour une personne seule, à 2 226 DM pour un foyer monoparental (un enfant de 5ans), et à 3147 DM pour un couple avec deux enfants de 5 et 11 ans (Peter, 2000). Généralement, les prestations de l'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*) sont inférieures. Calculées sur la base d'un salaire brut de 3 000 DM avant l'entrée en chômage, et dans l'hypothèse que le bénéficiaire n'a ni patrimoine ni revenus issus d'un travail salarié, elles se montent à respectivement 1 028 DM, 1 193 DM et 1 344 DM par mois en moyenne pour les trois foyers-types ci-dessus. Or ces indemnités sont augmentées par divers versements complémentaires : aide sociale « compensatoire » (*aufstockende Sozialhilfe*), aide pour charge d'enfant, assurances chômage, dépendance et retraite. Le total des transferts ainsi cumulés est alors supérieur à ceux de la seule *Sozialhilfe* : 1 511 DM pour une personne seule, 2 344 DM pour un foyer monoparental, 3509 DM pour un couple avec deux enfants. Une petite moitié (40 %) des bénéficiaires de l'aide sociale est parallèlement inscrite au chômage et perçoit par ailleurs l'un ou l'autre type d'indemnités. C'est en réalité le cumul des différentes aides et indemnités qui constitue une sorte de revenu minimum implicite en dessous duquel il n'est pas 'rentable' de reprendre un emploi, même à temps partiel. Cela vaut tout particulièrement pour un couple avec 2 enfants : entre l'inactivité et l'emploi, l'écart de revenus n'est alors que de 273 DM.

Revenu disponible : 273 DM d'écart entre inactivité et emploi

Couple avec 2 enfants (5 et 11 ans), un seul actif / chômeur dans le foyer

	Inactivité			Emploi	
	2 893	2 893	2 893	3 074	3 166
Revenu disponible					
Aide pour charge d'enfant	540	540	540	540	540
Aide au logement	-	-	-	152	} 967
Aide sociale compensatoire	773	1 009	-	-	
<i>Arbeitslosengeld</i>	1 580	-	-	-	-
<i>Arbeitslosenhilfe</i>	-	1 344	-	-	71
<i>Sozialhilfe</i>	-	-	2 353	-	-
Salaire net	-	-	-	2 382 a)	1 588 b)

Source des données : Institut der deutschen Wirtschaft, *iw-trends* 2/2000. a) temps plein, salaire brut de 3000 DM ; b) 2/3 temps, salaire brut de 2000 DM.

Un vice de conception de la relation Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe

L'ampleur du cumul des aides et indemnités est directement liée à la diversité des acteurs en charge de l'assurance et de l'assistance et à la complexité du partage des rôles entre les divers échelons de collectivité. C'est surtout la relation

entre assistance au chômeur et aide sociale qui manque aujourd'hui de transparence comme de congruité. L'*Arbeitslosenhilfe* est financée par le Bund, mais gérée en pleine autonomie par les agences pour l'emploi, établissements locaux de la Bundesanstalt für Arbeit. La *Sozialhilfe* est financée par les communes (sauf une partie de l'aide au logement, qui relève du Bund) ; l'administration communale (*Sozialamt*) dispose de ces fonds en toute souveraineté. Dès lors, l'un des axes de réflexion développés actuellement par le gouvernement fédéral porte sur la fusion des deux types d'assistance ; les communes seraient alors seules compétentes pour le nouveau dispositif. Mais cela impliquerait aussi une 'recommunalisation' de la totalité de son financement. Or les communes s'y opposent farouchement. L'aide sociale représente en moyenne entre 6 et 7 % de leurs dépenses depuis 1997. Cette année-là, la totalité des dépenses communales au titre de l'aide sociale au sens strict s'est élevée à 17,6 milliards de DM (Rapport de février 2001 de l'Office fédéral des Statistiques) ; cela équivaut à « un point de cotisation à l'assurance maladie légale ou un point de TVA », explique l'Office. Lors de la mise en place de la loi sur la *Sozialhilfe* en 1963, la part des aides ne représentait encore que 2,7 % du budget des communes. En quelque 40 ans, le nombre de bénéficiaires de la seule aide à la subsistance est passé de 500 000 à 2,89 millions de personnes ; cela représente 3,5 % de la population allemande (3,8 % à l'Ouest contre 2,5 % à l'Est). En moyenne, l'aide à la subsistance est perçue durant 25,5 mois ; la moitié des foyers bénéficiaires (1,49 million) la perçoit pendant moins d'un an, 9,5 % pendant 5 ans et plus.

Face à la dérive budgétaire de la *Sozialhilfe*, les communes sont les premières à plaider pour inciter les bénéficiaires employables à reprendre une activité. Selon l'Office fédéral des Statistiques, le potentiel d'allocataires pouvant reprendre une activité est de 1,2 million de personnes. 11 % d'entre elles occupent actuellement un emploi (temps plein ou partiel) et perçoivent l'aide sociale à titre de complément de revenus. 4 % sont en formation initiale ou continue, 58 % sont inscrites au chômage, et 27 % sont inoccupés pour des raisons inconnues. « Une réintégration de ces personnes dans le marché de l'emploi aurait vraisemblablement pour effet que nombre des membres de leur famille n'auraient plus besoin de la *Sozialhilfe* », conclut l'Office fédéral des Statistiques. Mais comment y parvenir ? Dans le cadre du Pacte pour l'emploi, il a été décidé de tester deux modèles sur 18 mois afin d'en évaluer coût et efficacité. Tous deux s'attaquent à l'écart entre segment à bas salaires et transferts. Le premier, « Mainzer Modell », reste fidèle à la logique de « nécessité » qui sous-tend la *Sozialhilfe* et influe sur le revenu. D'un côté, les cotisations sociales versées par le salarié sont subventionnées dans la tranche immédiatement supérieure à 630 DM ('petits boulots') ; de l'autre, les allocations familiales sont augmentées de 150 DM de manière à se rapprocher du niveau de l'aide pour enfant à charge tout en restant légèrement inférieures (430 DM au lieu de 450). Ce modèle est testé dans la région de Coblenze et dans le Brandebourg. Le second, « Saar-Modell », testé en Sarre et en Saxe, cherche à réduire les charges sociales dans le segment des bas salaires : cotisations du salarié et part patronale. L'Etat subventionne en totalité ces prélèvements pour les salaires horaires de 10 DM ; au-delà, la subvention est dégressive jusqu'à un plafond de 18 DM. La subvention est versée en nature : sous forme de mesures de (re)qualification ; et elle est réservée aux chômeurs de longue durée comme aux actifs les moins qualifiés. La gestion de ces deux modèles est confiée aux agences pour l'emploi, amenées à coopérer étroitement avec les services sociaux municipaux. Leur financement provient essentiellement du Bund (60 millions de DM en 2000), les Länder apportant un complément de 20 %.

Comment sortir de la *Sozialhilfe* ceux « qui peuvent travailler » ?

SI L'IDENTIFICATION DES SYMPTÔMES que sont les trappes à inactivité est partagée à l'unanimité malgré des approches divergentes, le traitement de fond, en revanche, est particulièrement malaisé à établir. Les deux modèles testés officiellement dans le cadre du Pacte pour l'emploi le révèlent : ils s'inscrivent certes dans une politique plus large, dédiée à l'emploi, mais celle-ci se résume à un ensemble de dispositifs destinés à des publics spécifiques (jeunes, chômeurs de longue durée) et proposant des solutions à des problèmes ciblés (la qualification, par exemple). Les réponses que cherchent à apporter gouvernement fédéral, collectivités territoriales et partenaires sociaux, et qui s'inspirent largement des modèles danois ou néerlandais (« *flexicurity* »), n'en éludent pas moins le cœur du problème. Elles restent centrées sur les trois questions suivantes : comment inciter chômeurs de longue durée et bénéficiaires de l'aide sociale à retourner en emploi, comment amener les entreprises à embaucher les moins qualifiés, et comment amener une culture conventionnelle qui privilégie jusqu'ici les *insiders* et les salaires élevés à respecter jusque dans les négociations salariales les *outsiders* et les faibles qualifications ? C'est dans ce triangle que se meuvent les réflexions. Elles renvoient à l'autonomie tarifaire, aux rigidités de la structure salariale, au poids des prélèvements, mais aussi à des facteurs plus directement liés aux rigidités sociétales héritées de la phase de prospérité.

Mais la question centrale, que révèle pourtant le haut degré d'assistance dont bénéficie aujourd'hui un nombre massif d'Allemands, ainsi que le recours généralisé aux instruments d'une politique « active » de l'emploi, impliquant un financement fiscal croissant par les pouvoirs publics, n'est pas abordée. Elle porte sur l'avenir de l'Etat-providence. Ce sont ses fondements mêmes que met en jeu le maintien d'un haut niveau d'inactivité aux frais de la collectivité. En rappelant à ceux que l'on suspecte de choisir l'oisiveté qu'ils ont des droits, mais aussi des devoirs envers la société qui les soutient, c'est à cela aussi que faisait allusion le chancelier – mais sans le dire. Ce débat-là est complexe, lourd de valeurs, et ne peut se mener que dans la sérénité. Le moment n'est pas opportun pour discuter d'un choix de société. Or c'est bien d'un tel choix qu'il s'agit : comment réconcilier l'économie et le social ? Les tensions persistantes sur le marché de l'emploi minent les fondations mêmes de l'économie sociale de marché. Comment concilier désormais logique d'assurance et logique d'assistance ? Les dérives du *welfare* tendent à en faire un luxe de plus en plus inaccessible. Mais les réflexions sur cette question commencent seulement à émerger, et elles se mènent pour l'instant hors de l'espace public. Tout à l'inverse de la question corollaire : comment renouer avec le principe de subsidiarité dans son acception la plus pure – l'autonomie et la responsabilité de l'individu, citoyen, salarié, chômeur ou 'assisté' ? C'est elle qui occupe le devant de la scène sous ses manifestations les plus diverses. Car c'est aussi sur la responsabilisation de chacun des acteurs de la société que repose la dynamique de l'ensemble de l'économie. En ce sens, le chancelier Schröder s'inscrit dans la continuité des appels à un « sursaut » collectif de ses prédécesseurs. Ainsi le chancelier Kohl qui, au milieu des années 90, s'inquiétant d'une durée annuelle du travail en constante diminution, avait taxé l'Allemagne de « parc de loisirs ».

Indications bibliographiques

- **Bündnis für Arbeit**, « Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit », Berlin, 02-06-2000 ; « Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zu den Ergebnissen des 7. Sitzungsgesprächs am 4. März 2001 » ; www.buendnis.de
- **Bundesanstalt für Arbeit**, *Amtliche Nachrichten*, 4 avril 2001
- *Bundessozialhilfegesetz*, www.bma.de

- **Kaltenborn, Bruno**, *Reformkonzepte für die Sozialhilfe und ihre Konsequenzen für Fiskus und Arbeitsangebot*, MittAB 1/2000
- **Klammer, Ute**, « Niedriglöhne – Herausforderung für den Sozialstaat », *WSI-Mitteilungen* 8/2000
- **Peter, Waltraut**, « Das deutsche Sozialhilfesystem : Im Spannungsfeld zwischen sozialer Fürsorge und Hilfe zur Arbeit », *iw-trends*, 2/2000
- **Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**, *Jahresgutachten 1999/2000 et Jahresgutachten 2000/2001*
- *Sozialgesetzbuch (SGB) – Arbeitsförderung SGB III*, Beck-Texte im dtv, 25^e édition, mai 1999
- **Statistisches Bundesamt**, *Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen* (rapport de février 2001), www.bma.de