



CIRAC

Programme pour la promotion d'un dialogue franco-allemand sur la protection sociale

COMPTE RENDU DE LA SÉANCE N°3

Minima sociaux et emploi (conséquences de la réforme *Hartz IV* en Allemagne)

Conférence introductive de

M. Peter KUPKA,
Unité "Coordination de la Recherche"
Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (IAB)
de l'Agence fédérale pour l'Emploi, Nuremberg

Débat ouvert par une brève intervention de :

M. Frédéric LERAIS, Directeur général de l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales)
M. Jérôme VIGNON, Président de l'ONPES (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale)

Maison Heinrich Heine (Paris), le 27 janvier 2012

Troisième volet d'un cycle de huit conférences-débats sur le thème de la protection sociale outre-Rhin, organisé conjointement par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé et le Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), cette session a été introduite par **Catherine Z Aidman**, Sous-directrice « Synthèses, études économiques et évaluation » à la DREES et **René Lasserre**, Directeur du CIRAC.

La politique d'activation du marché de l'emploi en Allemagne. Sept années de SGB II

Dans la première partie de son intervention, **Peter KUPKA** a retracé le processus de réforme du marché de l'emploi outre-Rhin. Les travaux de la Commission *Hartz*, mise en place en 2002 sous le gouvernement du chancelier Schröder, ont abouti à l'adoption de quatre lois de modernisation du marché du travail. Les trois premières lois *Hartz* prévoyaient notamment la création des *Minijobs* et la refonte des services publics d'aide à l'emploi. La quatrième loi, dite « *Hartz IV* », a introduit une « aide sociale pour les personnes en recherche d'emploi »,

régie par le chapitre II du Code social allemand (SGB II), le chapitre III (SGB III) incluant les trois premières lois *Hartz*.

Hartz IV : une allocation sociale de base pour les demandeurs d'emploi

La loi *Hartz IV* réforme les deux anciens régimes d'assistance qu'étaient au préalable l'aide aux chômeurs de longue durée (*Arbeitslosenhilfe*) et l'aide sociale (*Sozialhilfe*). La durée maximum de versement de l'assurance chômage avant le passage vers le régime d'assistance que constitue *Hartz IV*¹ a été réduite à 12 mois dans la plupart des cas. La loi prévoyait par ailleurs que le nouveau régime fasse l'objet d'une évaluation par l'IAB.

Les personnes éligibles à *Hartz IV* sont celles en capacité de travailler et leurs ayants droit, dans le cadre d'une communauté de besoins (*Bedarfsgemeinschaft*). Est considérée comme capable de travailler toute personne pouvant être mobilisée sur un emploi au moins trois heures par jour. Au regard de ce critère, plus de 90% des allocataires de l'ancienne aide sociale ont basculé vers le régime régi par le SGB II. Les personnes à capacité de travail réduite ou démunies continuent, quant à elles, à bénéficier de l'aide sociale régie par le nouveau chapitre XII du Code social allemand (SGB XII). Dans une logique d'activation, le régime *Hartz IV* a pour ambition d'aider les allocataires en capacité de travailler à s'insérer sur le marché de l'emploi et d'assurer, pour tous les bénéficiaires, le minimum vital d'un point de vue socioculturel.

Jusqu'en 2010, en règle générale, la mise en œuvre du SGB II s'effectuait le plus souvent dans le cadre d'une coopération entre les communes et l'Agence fédérale pour l'emploi au sein de « communautés de travail » (*Arbeitsgemeinschaften*, ARGE). Suite à un jugement du Tribunal constitutionnel fédéral, déclarant les ARGE non conformes à la constitution, la Loi fondamentale a été modifiée, autorisant la coopération entre l'État fédéral et les Länder. Dans le même temps, le nombre de communes autonomes dans la gestion du SGB II a augmenté et le terme de *Jobcenter* a été généralisé à l'échelon fédéral.

Structure et dynamique du recours à Hartz IV

Au total, près de 7 millions d'Allemands perçoivent l'allocation *Hartz IV*. Ce chiffre comprend près de 4,5 millions de personnes en capacité de travailler (parmi lesquelles 1,9 million -soit 43%- sont au chômage) et environ 2 millions d'enfants. Au niveau géographique, on observe une tendance à la persistance de forts niveaux de couverture à l'est de l'Allemagne et dans la Ruhr, en opposition aux Länder du sud.

Les obstacles à la reprise d'emploi sont de diverses natures (charge d'un enfant mineur pour les femmes, âge supérieur à 50 ans, chômage de longue durée, problèmes de santé, absence de diplôme, personnes ayant immigré en Allemagne). Seulement 8% des allocataires ne sont confrontés à aucun obstacle et 70% d'entre eux en cumulent un à trois, chaque obstacle supplémentaire divisant par deux environ les chances de retrouver un emploi.

Conditions matérielles dans le cadre du SGB II

Une simulation menée par l'IAB a montré que les résultats de la réforme *Hartz IV* ont été peu concluants en termes de réduction des inégalités. On ne peut cependant pas affirmer qu'il

¹ Son montant est identique à celui de l'aide sociale – maintenue –, d'où le fait qu'on parle souvent de fusion des deux régimes.

s'agisse de « pauvreté par la loi » (*Armut per Gesetz*). En 2012, le montant de l'allocation pour une personne seule est passé de 351 € à 374 €. Chaque membre supplémentaire du ménage donne droit à une allocation complémentaire dont le montant est déterminé en fonction de son âge : 337 € pour le partenaire âgé de plus de 18 ans et 299 € pour un ayant droit de plus de 18 ans, 287 € pour un adolescent de 14 à 17 ans, 251 € pour un enfant de 6 à 13 ans et 219 € pour un enfant de moins de 6 ans. Le financement de la prestation est réparti entre l'État fédéral et les communes, l'Agence fédérale pour l'emploi versant notamment les indemnités forfaitaires (*Arbeitslosengeld II*, ALG II) et les allocations destinées aux ayants droit (*Sozialgeld*), les communes assurant notamment les aides accordées au titre du logement et du chauffage.

Si l'allocation permet de couvrir les besoins primaires, 6% à 8% des bénéficiaires ne peuvent pas s'offrir un repas chaud par jour ou résident dans un logement humide. Les trois quarts sont dans l'incapacité de se procurer de nouveaux meubles et la majorité d'entre eux n'a pas les moyens de participer à des activités socioculturelles.

Instruments et effets

Le premier ensemble de mesures incitatives à la reprise d'emploi est destiné à améliorer les chances de réinsertion sur le marché de l'emploi *via* la formation (au sein d'une école ou d'une entreprise) et le recours aux services privés de placement. Le deuxième volet consiste à encourager le retour vers le marché de l'emploi primaire, à travers les primes d'insertion (*Eingliederungszuschüsse*) versées aux employeurs. En troisième lieu, on retrouve les mesures visant à créer des emplois : les mesures d'accès à l'emploi (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*, ABM), les emplois d'insertion (*Arbeitsgelegenheiten*) comme les jobs à 1 € et les aides financières à l'emploi (*Beschäftigungszuschüsse*).

Afin d'en évaluer les effets, il est nécessaire de comparer les bénéficiaires à des non bénéficiaires qui ont des caractéristiques semblables. On observe un impact nettement positif en termes de probabilités de réinsertion pour les mesures visant le retour vers un emploi régulier (primes d'insertion et mesures de formation en entreprise). En revanche, les mesures de formation menées en dehors de l'entreprise et le recours aux services privés de placement montrent des effets légèrement positifs, voire non significatifs. Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures est sélective en fonction des perspectives de réinsertion, c'est-à-dire que les jeunes sont davantage aidés que les seniors, les femmes, les personnes moins qualifiées ou les immigrés.

Les emplois soutenus par l'État

Les emplois soutenus par l'État poursuivent un double objectif, à la fois individuel et macro-économique. À l'échelon individuel, l'objectif consiste à réduire la durée du chômage, à éviter de nouvelles périodes de chômage et à permettre de subsister de manière autonome. Au niveau macroéconomique, il s'agit d'équilibrer l'offre et la demande sur le marché du travail, d'atteindre un niveau d'emploi élevé et d'améliorer la structure de l'emploi.

Néanmoins, ces mesures présentent un risque de *lock-in* ou de confinement au niveau individuel, les personnes concernées pouvant être amenées à rechercher un emploi de manière moins intensive (en raison d'un manque de temps ou de motivation). Ce phénomène affecte davantage les mesures d'accès à l'emploi (supprimées en 2010) que les emplois d'insertion. Le deuxième risque est celui d'un écrémage, les personnes avec des perspectives relativement

bonnes de réinsertion sur le marché de l'emploi pouvant être privilégiées par rapport aux personnes présentant des handicaps à la réinsertion. Enfin, le troisième risque est de stigmatiser les chômeurs.

Quelles mesures d'insertion sur le marché du travail, pour quelles personnes ?

Selon Peter KUPKA, il est important de considérer le concept d'activation comme une aide et non comme une menace, dans une logique de droits et de devoirs. Il s'agit d'améliorer le suivi des allocataires capables de travailler et de développer des concepts à long terme pour les groupes de personnes présentant des difficultés particulières. Pour les allocataires proches du marché de l'emploi, il serait notamment judicieux d'améliorer la transition vers l'emploi non aidé et de mettre l'accent sur la qualification. Pour les personnes éloignées de l'emploi, les mesures mises en œuvre jusqu'à présent n'ont pas atteint le résultat escompté. Se pose enfin la question, sujette à controverse, de l'activation sociale pour les anciens allocataires de l'aide sociale qui, bien qu'ils aient été intégrés au régime *Hartz IV* selon les critères définis d'aptitude à l'emploi, restent définitivement éloignés du marché du travail.

Impact macroéconomique du SGB II

Du côté de l'offre du marché de l'emploi, on observe une augmentation du volume de travail pour les personnes vivant en couple et les hommes célibataires, de même qu'une disposition accrue à faire des concessions salariales. Du côté de la demande sur le marché de l'emploi, les postes plus faiblement rémunérés sont plus facilement pourvus, selon 20% des entreprises interrogées par l'IAB en 2005-2006. Les effets macroéconomiques restent néanmoins difficiles à identifier, même si l'on constate une amélioration structurelle du marché de l'emploi. L'une des grandes conséquences de la réforme a été de réduire le chômage caché et la pauvreté cachée.

En guise de conclusion, Peter KUPKA a rappelé qu'il s'agissait d'une réforme très ambitieuse au regard du nombre de personnes concernées. Si le marché de l'emploi a connu une évolution positive ces dernières années, le lien de causalité avec la réforme n'est pas certain. Le soutien matériel apporté dans le cadre du SGB II couvre certes les besoins élémentaires, mais ne permet pas une participation socioculturelle satisfaisante. L'articulation des mesures est judicieuse dans l'ensemble, puisque les mesures répondant aux besoins des entreprises montrent des effets positifs. L'individualisation du suivi (notamment en ce qui concerne les emplois soutenus par l'État) et la consolidation de l'indemnisation restent toutefois problématiques. Enfin, aucune solution n'est envisagée pour faire face aux changements structurels, et plus particulièrement à la suppression des emplois peu qualifiés.

Interventions des discutants français

En réponse à cet exposé, **Frédéric LERAIS** a divisé son intervention en trois parties, évoquant d'abord les aspects statistiques et macroéconomiques, pour se pencher enfin sur le modèle allemand.

Travail statistique

Frédéric LERAIS a salué le travail statistique de l'IAB, qui met en évidence la difficulté d'identifier un échantillon témoin proche des allocataires de *Hartz IV*. Il a rappelé les risques

du processus d'incitation à la reprise d'activité, qu'il s'agisse des risques liés à la substitution entre différents types de salariés ou des risques de *lock-in*, de stigmatisation et d'écroulement.

Il s'est par ailleurs demandé comment les obstacles individuels étaient pris en compte, soulignant en particulier l'existence d'obstacles liés au territoire. Si de nombreux aspects micro-économiques ont été rappelés par l'intervenant, le directeur de l'IRES se demande si cela ne pousse toutefois pas les individus à accepter des salaires plus bas.

Aspects macroéconomiques

Les effets de concurrence et de substitution compliquent le passage de la dimension micro-économique à la dimension macroéconomique. Par ailleurs, selon Frédéric LERAIS, les réformes *Hartz* sont tellement nombreuses qu'il est difficile d'identifier l'impact réel de chacune d'entre elles sur le marché de l'emploi. Le financement global en termes de sécurité sociale et d'assurance chômage a été limité, permettant de baisser les cotisations sociales et de gagner en compétitivité. Selon lui, il n'est pas souhaitable d'adopter ce type de mesures au même moment en Europe, le risque étant de se retrouver avec le même niveau de compétitivité et des salaires beaucoup plus bas qu'auparavant.

Le modèle allemand existe-t-il encore ?

En France, on a souvent vanté la possibilité de négociation des syndicats avec les entreprises outre-Rhin, qui mène à des accords de compétitivité-emploi négociés pour la sauvegarde de l'entreprise. Or, Frédéric LERAIS se demande si les organisations syndicales se sont retrouvées, *in fine*, dans les développements mis en œuvre avec *Hartz IV*. Si ce nouveau régime est important pour la réinsertion des chômeurs de longue durée, ne va-t-on pas trop vite dans l'incitation au retour à l'emploi ? Car inciter les gens à accepter des formes de déclassement porte en soi le risque d'aboutir à une érosion du capital humain qui semblait être une des forces du modèle allemand.

Dans sa contribution, **Jérôme VIGNON** a commencé par souligner les similitudes entre le RSA et la réforme *Hartz IV*, cette dernière étant susceptible, du fait de son antériorité, de donner une idée de l'évolution future du dispositif français. Les 20% d'allocataires du SGB II qui ne sortent pas de ce régime ressemblent aux bénéficiaires du RSA socle. Mais la comparaison s'arrête là. Si la réforme allemande découle d'une mise en cause de l'assurance chômage, le point de départ en France est plutôt une révolution des minima sociaux garantis de type RMI.

Le président de l'ONPES s'est demandé pourquoi l'exposé de Peter KUPKA ne considérait pas davantage l'impact global des réformes *Hartz* sur la pauvreté, et plus particulièrement sur la pauvreté en emploi. Le Rapport européen annuel sur l'emploi et la situation sociale, dont la dernière édition est parue en novembre 2011², indique que le taux de pauvreté en emploi en Allemagne a augmenté de deux points entre 2005 et 2011, devenant ainsi comparable au taux français. En Allemagne, le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60% du revenu médian a connu également une hausse de deux points entre 2008 et 2010.

Jérôme VIGNON a ensuite relevé que les questions posées par Peter KUPKA sur la pertinence de la palette des mesures susceptibles de mieux répondre à la situation et aux besoins

² « Développements de l'emploi et de la situation sociale en Europe 2011 », Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, novembre 2011.

des personnes incitent en France à une analyse plus systématique des parcours d'insertion sociale et d'insertion professionnelle, d'autant plus qu'il semble exister une certaine porosité entre ces deux parcours.

Selon lui, la complémentarité, selon le principe de subsidiarité, entre les aides du ressort de l'État fédéral et celles du ressort des Länder ou des communes, donne à réfléchir quant à l'articulation des aides entre les départements et l'État dans le cas du RSA. À la demande des Länder, certains dispositifs ont été fusionnés en Allemagne et davantage de supports autonomes ont été autorisés (*Optionskommunen*). Cela dénote une flexibilité dans l'organisation, sur le terrain, de la distribution et de la gestion de l'aide. En France, les départements devraient pouvoir bénéficier de cette flexibilité.

Puis, Jérôme VIGNON s'est interrogé sur l'application du principe de réponse à la satisfaction des besoins essentiels et sur les instruments statistiques permettant de le mesurer. Il a rappelé l'importance accordée outre-Rhin à l'accompagnement des publics très éloignés de l'emploi, l'une des grandes difficultés rencontrées résidant dans la formation des accompagnateurs et les possibilités pour eux de mettre en œuvre un soutien individualisé, alors que leurs initiatives sont encadrées par des critères très stricts.

Discussion finale

La phase de débat qui a suivi a offert l'occasion à **Peter KUPKA** d'apporter de nouveaux éclairages. Il a notamment pointé un déficit en matière d'accompagnement : les allocataires souffrant d'une maladie psychique demeurent exposés à des sanctions lorsque, du fait de leur pathologie, ils ne parviennent pas à répondre à certaines exigences (postuler à un emploi par exemple) et lorsque leur maladie n'est pas reconnue comme étant à l'origine de ce comportement. Il a ensuite précisé que les allocataires de *Hartz IV* dans différentes régions de l'Allemagne rencontrent, en raison de la conjoncture économique plus ou moins favorable dans cette région, des obstacles à la reprise d'emploi plus ou moins vifs, nécessitant un accompagnement individuel.

Au niveau macroéconomique, Peter KUPKA reconnaît la baisse des salaires et l'extension d'un secteur à bas salaires outre-Rhin. Toutefois, il note qu'il s'agit d'une tendance déjà engagée avant la mise en place de *Hartz IV*. Il est d'ailleurs question en Allemagne d'introduire un salaire minimum légal, afin de répondre au phénomène des travailleurs pauvres.

Selon Peter KUPKA, la notion de communauté de besoins reste difficile à appréhender et la définition du minimum vital laisse une grande marge de manœuvre au législateur. Le chercheur de l'IAB a par ailleurs souligné que l'activité professionnelle des mères allemandes, et notamment des mères isolées, était inhibée en raison du manque de structures d'accueil de la petite enfance dans les Länder de l'ouest.

Il est revenu enfin sur les jobs à 1 €, rappelant que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre des emplois d'insertion. Les personnes concernées perçoivent l'indemnisation de base, l'allocation de logement et les 1 € à 2 € horaires perçus au titre de l'emploi d'insertion. L'enjeu est plutôt de conserver le *Lohnabstandsgebot*, principe selon lequel le revenu d'une personne qui travaille doit rester supérieur à celui d'une personne ne travaillant pas.

Solène HAZOUARD