Travaux et documents du CIRAC

L'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Politiques françaises, allemandes
et internationales

Sous la direction de
Solène HAZOUARD, René LASSERRE, Henrik UTERWEDDE

CIRAC

L'aide au retour à l'emploi

Politiques françaises, allemandes et internationales

Solène Hazouard, René Lasserre et Henrik Uterwedde (dir.)

DOI : 10.4000/books.cirac.285

Éditeur : IFAEE

Année d'édition : 2013

Date de mise en ligne : 13 décembre 2017

Collection : Travaux et documents du CIRAC

ISBN électronique : 9782905518675

<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

ISBN : 9782905518453

Nombre de pages : 362

Référence électronique

HAZOUARD, Solène (dir.) ; LASSERRE, René (dir.) ; et UTERWEDDE, Henrik (dir.). *L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales*. Nouvelle édition [en ligne]. Cergy-Pontoise : IFAEE, 2013 (généré le 02 octobre 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/cirac/285>>. ISBN : 9782905518675. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.cirac.285>.

© IFAEE, 2013

Conditions d'utilisation :

<http://www.openedition.org/6540>

Travaux et documents du CIRAC

L'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Politiques françaises, allemandes
et internationales

Sous la direction de
Solène HAZOUARD, René LASSERRE, Henrik UTERWEDDE

CIRAC

L'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Politiques françaises, allemandes et internationales

Sous la direction de

Solène HAZOUARD, René LASSERRE, Henrik UTERWEDDE

CIRAC

TRAVAUX ET DOCUMENTS DU CIRAC

Travaux et documents du CIRAC

Collection dirigée par René Lasserre

Ouvrage publié avec le concours du Centre Interdisciplinaire d'Études et de Recherches sur l'Allemagne (CIERA) et du Centre de recherche Civilisations et Identités Culturelles Comparées des sociétés européennes et occidentales (CICC) de l'Université de Cergy-Pontoise

Les contributions publiées dans cet ouvrage engagent uniquement la responsabilité de leurs auteurs.

© CIRAC, 2013

<http://www.cirac.u-cergy.fr>

CIRAC, c/o Université de Cergy-Pontoise

33, boulevard du Port – 95011 CERGY-PONTOISE CEDEX

ISBN 978-2-905518-45-3

L'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

POLITIQUES FRANÇAISES, ALLEMANDES ET INTERNATIONALES

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION	
<i>Solène Hazouard, René Lasserre, Henrik Uterwedde</i> Retour à l'emploi : deux logiques spécifiques entre différents modèles	7
I – MARCHÉ DE L'EMPLOI ET POLITIQUES SOCIALES	17
<i>Eugen Spitznagel</i> Allemagne : un marché du travail en mutation	19
<i>Éric Heyer</i> Regard historique sur le marché du travail en France	33
<i>Isabelle Bourgeois</i> Les réformes <i>Hartz</i> , remise en cause de l'État social ?	47
<i>Emmanuelle Nauze-Fichet</i> Historique du système des minima sociaux	73
<i>Jean-Claude Barbier</i> Les politiques d'insertion en France et l'activation de la protection sociale en Europe	93
II – CONFIGURATION DES SYSTÈMES <i>HARTZ IV</i>/RSA	103
<i>Yoann Boget</i> RSA/ <i>Hartz IV</i> : éléments pour une comparaison	105
<i>Karl Brenke</i> La réforme <i>Hartz IV</i> dans une perspective de politique du travail	119
<i>Gerhard Bosch</i> L'activation des chômeurs de longue durée en Allemagne	141
<i>Céline Émond</i> Les enjeux du RSA	157

III – « DROITS ET DEVOIRS » ET EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS	165
<i>Andreas Hirseland</i>	
Suivi et accompagnement des bénéficiaires de prestations <i>Hartz IV</i>	167
<i>Magda Tomasini</i>	
Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA	179
<i>Regina Konle-Seidl</i>	
Effets du système <i>Hartz IV</i> sur le retour à l'emploi.....	189
<i>Cyril Nouveau</i>	
Les effets du RSA sur le marché du travail	205
IV – ENJEUX SOCIAUX EN TERMES DE REVENUS ET DE PRÉCARITÉ	221
<i>Guillaume Allègre</i>	
Marché du travail, inégalité et pauvreté : éléments de comparaison France-Allemagne	223
<i>Brigitte Lestrade</i>	
Le développement du phénomène des travailleurs pauvres en Allemagne	237
<i>Monique Kerleau, Jean-Luc Outin</i>	
Pauvreté en emploi en France : comment la mesurer, comment la réduire ?	255
V – POLITIQUES D'ACTIVATION EN EUROPE ET EN AUSTRALIE	271
<i>Emma Toledano Laredo</i>	
La politique européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion : l'inclusion active	273
<i>Henning Jørgensen</i>	
D'une politique du marché du travail à une politique de l'emploi : données issues des évolutions danoises	283
<i>Simo Aho</i>	
Activation en Finlande : pourquoi de bonnes mesures semblent-elles avoir un faible impact sur l'emploi ? Ou ce que permet une politique active du marché de l'emploi	315
<i>Daniel Clegg</i>	
Politiques d'activation récentes au Royaume-Uni : application étendue d'une approche restrictive	331
<i>Mark Unwin</i>	
Les services de l'emploi en Australie de 2009 à 2012 et au-delà.....	351
LES AUTEURS	359

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage collectif constitue la synthèse des travaux de deux journées d'étude et d'un colloque organisés en 2011-2012, dans le cadre du projet *Les politiques d'aide au retour à l'emploi des chômeurs en situation d'exclusion. Comparaison France-Allemagne*. Mené par le Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), en partenariat avec le Deutsch-Französisches Institut de Ludwigsburg (DFI), ce projet s'inscrit dans le cadre des Programmes de formation-recherche soutenus par le Centre Interdisciplinaire d'Études et de Recherches sur l'Allemagne (CIERA). Il avait pour objet de comparer les dispositifs d'aide au retour à l'emploi dans le cadre des systèmes d'assistance aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, tels qu'ils ont été mis en place, en Allemagne, à travers la loi de réforme *Hartz IV* en 2005 et, en France, à travers l'instauration du revenu de solidarité active (RSA) entre 2007 et 2009.

Pour mener à bien ce projet d'assez grande ampleur, les organisateurs ont pu bénéficier, en majeure partie, du concours financier apporté par le CIERA, auquel s'est associé le Centre de recherche « Civilisations et Identités culturelles comparées des Sociétés européennes et occidentales » (CICC) de l'Université de Cergy-Pontoise. Nous remercions vivement les auteurs, issus de divers pays et de différents horizons scientifiques ou professionnels, pour leur contribution à cet ouvrage, ainsi que Marie-Céline Georg et Marie Gravey, qui ont assuré la traduction de leurs travaux.

Nous tenons également à remercier l'équipe du CIRAC pour son concours, en particulier Raphaël Manseau, stagiaire, pour ses relectures attentives et sa coopération active aux travaux d'édition, ainsi que Cécile Santoul, documentaliste, pour l'aide précieuse apportée à la finalisation de l'ouvrage.

Solène Hazouard
Ingénieur d'études au CIRAC

René Lasserre
Directeur du CIRAC

Henrik Uterwedde
Directeur adjoint du DFI

Retour à l'emploi : deux logiques spécifiques entre différents modèles

Solène HAZOUARD, René LASSERRE, Henrik UTERWEDDE

En France comme en Allemagne, les dispositifs d'aide aux personnes durablement privées d'emploi et de revenu d'activité ont fait l'objet d'une réforme ces dernières années, avec pour ambition d'inciter les bénéficiaires à rechercher activement un emploi. En France, le revenu de solidarité active (RSA), généralisé en juin 2009, a fusionné le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API). Visant à réduire la pauvreté et à faire en sorte que le retour à l'emploi soit financièrement attractif, il s'inscrit dans une démarche d'accompagnement des allocataires. En Allemagne, la réforme Hartz IV de 2005 a aligné le montant de base de l'assistance-chômage (ALG II) sur celui de l'aide sociale. Mesure phare de l'Agenda 2010 du gouvernement Schröder, ce nouveau régime a vocation à encourager les allocataires à rechercher activement un travail, au moyen notamment d'une politique suivie d'aide à la requalification et à la réinsertion de la part des services de l'emploi.

Le présent ouvrage a pour ambition de mettre en évidence la logique spécifique de fonctionnement des deux dispositifs et d'en mesurer l'efficacité en termes de retour à l'emploi, tout en comparant plus précisément l'ampleur et la structure des groupes cibles et bénéficiaires concernés. Il permet en outre d'étudier les enjeux sociaux de la réinsertion des chômeurs en situation d'exclusion, sous l'angle de la précarité et du maintien de l'employabilité. Les résultats ainsi obtenus sont replacés dans le contexte de la stratégie d'inclusion active de la Commission européenne, puis confrontés, à titre de comparaison, aux expériences danoise, finlandaise, anglaise et australienne.

Marché de l'emploi et politiques sociales

Avant de s'intéresser aux dispositifs d'aide au retour à l'emploi à proprement parler, la première partie de l'ouvrage se propose de mener une comparaison, sur une longue période, des marchés de l'emploi en France et en Allemagne. Outre-Rhin, les formes d'emploi ont subi une mutation, qui se traduit par un recul des temps pleins et une augmentation du travail indépendant. En outre, sous l'effet du déclin démographique, le potentiel des actifs recule depuis 2006. Si, à l'avenir, cette évolution décongestionnera le marché de l'emploi, les débats actuels portent sur la nécessité de maintenir le niveau de la population active en accroissant le taux d'activité et, au besoin, en faisant appel à des travailleurs étrangers. Après l'adoption de la loi *Hartz IV* en 2005, le chômage a fortement diminué, de même que la part du chômage de longue durée, ce qui résultait à la fois d'une situation conjoncturelle plus favorable et d'une réinsertion plus efficace des chômeurs. Le « miracle » allemand dans la gestion de la crise de 2008-

2009, laquelle n'a pas été marquée par une recrudescence du chômage, tient pour sa part à l'abaissement du temps de travail, au recours accru au chômage partiel, à la progression de l'emploi à temps partiel et à une baisse de la productivité, qui ont permis de préserver l'emploi au plus fort de la crise en 2009. Depuis lors, le chômage en Allemagne a continué à régresser sans qu'il soit possible d'attribuer clairement ce quasi-retour au plein emploi à une activité économique soutenue ou à l'efficacité prolongée des lois *Hartz* mais vraisemblablement à leur conjonction.

Dans l'Hexagone, le chômage de masse s'est installé dans les années 1980 dans un contexte de désindustrialisation. Considérés comme des dysfonctionnements potentiels du marché du travail, l'indemnisation du chômage, la législation sur la protection de l'emploi, l'existence d'un salaire minimum, ainsi que coût et la baisse de la durée du travail peuvent néanmoins présenter des contreparties à l'échelon macroéconomique, et sont à relativiser en comparaison internationale. Le marché français du travail étant relativement réactif, les destructions d'emplois ont été plutôt modérées au regard de la forte productivité et de la chute d'activité. Néanmoins, depuis la crise de 2008-2009, le chômage n'a cessé d'augmenter et atteint un niveau préoccupant, principalement sous l'effet d'une croissance faible et d'une perte de compétitivité dans le secteur industriel.

Dans un second temps, les analyses binationales portent sur l'évolution des systèmes de protection sociale, en vue de montrer, en Allemagne, l'importance que représente le tournant des réformes de l'*Agenda 2010* par rapport aux traditions et aux inflexions successives de l'État social d'inspiration bismarckienne. La réforme introduite par les lois *Hartz* de 2003 à 2005 poursuit un double objectif : elle consiste d'abord à dynamiser les dispositifs de placement et de réinsertion des chômeurs par une réorganisation des services de l'emploi (*Hartz I à III*) et procède ensuite à une refonte du système d'assistance chômage (*Hartz IV*) incitant les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage à continuer à rechercher activement un emploi. Loin de procéder à un démontage de son système social, l'Allemagne passerait ainsi d'une logique de solidarité collective organisée d'en haut, mais coûteuse et de moins en moins clairvoyante et soutenable, à une logique de responsabilité individuelle fondée sur une citoyenneté économique et sociale mieux partagée entre les acteurs et plus consciente des enjeux de compétitivité.

Dans la logique française de protection et d'intégration des groupes sociaux les plus vulnérables, les mécanismes d'assistance ou d'aide sociale se concrétisent par un ensemble de minima sociaux garantis par l'État et prenant la forme d'allocations attribuées à différents groupes cibles. La complexité du système, qui juxtapose huit minima sociaux non contributifs (contrairement aux prestations d'assurance), résulte d'une construction historique. Néanmoins, elle tend à se réduire. Il subsiste aujourd'hui deux catégories de minima sociaux : ceux qui

s'adressent aux personnes en incapacité de travailler (avec des montants plus élevés) et ceux dont les bénéficiaires sont appelés ou astreints à s'insérer. Dans le cadre des politiques d'insertion françaises, le RSA a subi un triple échec (qui est également un échec relatif du RMI) sur les volets inclusion, retour à l'emploi et éradication de la pauvreté. Il s'agit néanmoins d'un échec à peu près général, sur le plan international, de l'activation de la protection sociale : le taux d'emploi en équivalent temps plein n'a pas véritablement augmenté dans l'UE-15 durant la période favorable entre 2000 et 2007 et la pauvreté s'est accrue outre-Rhin depuis 2005 jusqu'à récemment, alors même que le chômage a régressé dans le pays.

Configuration des systèmes *Hartz IV*/RSA

Une comparaison France-Allemagne ouvre la seconde partie de l'ouvrage consacrée aux éléments constitutifs des dispositifs d'aide au retour à l'emploi, en vue de les resituer dans leur contexte historique et institutionnel. Les dispositifs créés comportent des points communs aux deux pays : les allocataires sont considérés comme des demandeurs d'emploi. On assiste à une superposition de la politique de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté. L'intervention de l'État envers les sans-emploi est à la fois assurantielle (financée par les cotisations) et « assistancielle ». Néanmoins, certaines différences sont à noter : le nombre d'allocataires de la prestation au titre de *Hartz IV* est deux fois supérieur au nombre de bénéficiaires du RSA, la durée d'indemnisation chômage est deux fois plus longue en France qu'en Allemagne et il n'existe pas de salaire minimum outre-Rhin. Les techniques d'intervention divergent également : la technique d'incitation financière est plus prégnante en France tandis que les techniques disciplinaires (de contrôle et de sanction) sont plus prononcées et aussi, sans doute, plus efficaces en Allemagne.

Au sein des réformes *Hartz*, le volet *Hartz IV* comprend la refonte des systèmes de prestations sociales, l'amélioration du placement des chômeurs grâce à la collaboration entre les communes et l'Agence fédérale pour l'emploi ainsi que l'introduction des jobs à 1 euro. Le nouveau système de prestations sociales, l'*Arbeitslosengeld II*, s'adresse aux personnes en situation de nécessité (au chômage ou non). Après la mise en place de *Hartz IV*, plus de la moitié des ménages a subi des pertes de revenus, un tiers ayant en revanche vu ses revenus augmenter. Ce dispositif récent suscite encore de vives discussions sur le montant du forfait de base. Si le nombre d'allocataires a augmenté juste après la réforme, suite à l'élargissement du périmètre d'éligibilité, il connaît une baisse depuis, notamment parmi les allocataires relevant du chômage.

En France, le RMI disposait d'une couverture large pour un coût limité. Il présentait un taux marginal de prélèvement (TMP) de 100 % : pour 1 euro de revenu issu du travail, l'allocataire percevait 1 euro de moins, ce qui n'encourageait

pas à la reprise d'une activité. Ainsi, même lors des périodes de croissance (1997-2001) et de diminution du chômage, le nombre d'allocataires est resté stable. Ce constat a perduré à l'issue d'une décennie de réformes. Dans ce contexte, la mise en place du RSA en 2008-2009 a eu pour double objectif de réduire la pauvreté et de cesser de pénaliser financièrement le retour à l'emploi. Le TMP est désormais de 38 %, c'est-à-dire que pour 1 euro travaillé, l'allocation perçue est de 0,62 euro. La réforme a engendré la fusion du RMI et de l'API et la modification des circuits de suivi et d'accompagnement. Pour les ménages sans revenu d'activité, le montant d'entrée équivaut à celui du RMI. La réforme est par conséquent onéreuse, le surcoût étant estimé à 1,5 voire 2 milliards d'euros. Dans sa configuration actuelle, le RSA se retrouve confronté au problème du suivi de nouveaux publics, de la réforme de la gouvernance destinée à améliorer la coordination entre les acteurs (conseils généraux, caisses d'allocations familiales, mutualités sociales agricoles, Pôle emploi et centres communaux d'action sociale) et de l'ajustement des politiques sociales locales dans ce nouveau contexte, tout en devant faire face, dans le même temps, aux questions centrales de financement et d'évaluation.

« Droits et devoirs » et efficacité des dispositifs

Selon le principe *Fördern und Fordern* (soutenir et exiger), qui caractérise désormais les dispositifs des deux pays, le suivi de l'allocataire (ou « client ») s'effectue en Allemagne en quatre étapes, évoquées dans la troisième partie de l'ouvrage : l'évaluation du profil, la détermination de l'objectif, la stratégie d'intégration et sa mise en œuvre dans le cadre d'un contrat de réinsertion. Le processus d'accompagnement prévoit des contrôles et des mesures de sanction. L'aide s'articule autour de trois types de mesures ayant pour visée respective l'intégration sur le premier marché de l'emploi, l'employabilité et la stabilisation psycho-sociale (notamment au niveau des communes). Ce système est organisé autour des *Jobcenters*, pour la plupart administrés conjointement par l'Agence fédérale pour l'emploi et les municipalités. Des objectifs en matière de placement leur sont fixés, les demandeurs d'emploi étant incités à faire davantage de concessions. Il existe par ailleurs des services privés de placement. L'accompagnement au sein de *Hartz IV*, certes en évolution constante, présente actuellement une ambivalence entre bureaucratie et professionnalisation, mais se révèle globalement efficace.

Le système d'accompagnement des bénéficiaires du RSA, dont les dispositions sont inscrites dans la loi du 1^{er} décembre 2008 portant généralisation du revenu de solidarité active, répond également à une logique de « droits et devoirs » : chaque allocataire a droit à un accompagnement social et professionnel par un référent unique. En retour, il est soumis à l'obligation d'insertion, qui tient compte de la situation spécifique des parents isolés. Les enquêtes réalisées montrent qu'un peu moins de la moitié des allocataires du RSA relevant du champ

des droits et devoirs a bénéficié d'une aide à caractère professionnel ou relative à l'insertion sociale. Un quart seulement des allocataires a suivi une formation, alors que la moitié aurait souhaité en bénéficier. L'accompagnement professionnel est perçu comme mobilisateur par les nouveaux bénéficiaires du RSA, les chômeurs de longue durée antérieurement bénéficiaires du RMI témoignant d'une plus grande méfiance envers le dispositif, perçu parfois comme un contrôle. Quant à l'accompagnement social, axé autour des allocations, des aides ponctuelles et du soutien moral, celui-ci peine à mobiliser les bénéficiaires. À la lumière des études réalisées, le défi consiste à renforcer l'articulation entre les volets social et professionnel de l'accompagnement et à lever les obstacles à la reprise d'emploi.

En ce qui concerne l'efficacité du dispositif, le régime *Hartz IV* a pour ambition de réduire la pauvreté en assurant des « conditions d'existence minimales » répondant aux « exigences de dignité humaine » et de donner les mêmes droits et devoirs à tous les demandeurs d'emploi. Dans un premier temps, il a permis de révéler en partie la pauvreté cachée. Au 1^{er} janvier 2012, seulement la moitié des bénéficiaires capables de travailler (de profil hétérogène) étaient intégrés au processus d'activation. Depuis 2006, le chômage de longue durée a fortement reculé, sans non plus augmenter au plus fort de la crise conjoncturelle de 2008-2009. Toutefois, les indicateurs ne permettent pas de savoir si ce recul est lié aux réformes du gouvernement Schröder ou aux politiques menées lors de la crise (recours au travail à temps partiel et maintien du nombre d'apprentis en entreprise) et aux points forts de l'Allemagne, qui résident dans une industrie fortement exportatrice ainsi que dans un très bon système de formation duale. Quoi qu'il en soit, en raison de la pénurie à venir de main-d'œuvre qualifiée sur le marché de l'emploi allemand, le système d'accès à l'emploi est appelé à évoluer, en privilégiant notamment l'augmentation du taux d'activité.

Les résultats de l'expérimentation du RSA, mise en œuvre entre 2007 et 2009 au sein de 33 départements volontaires (qui permet les rapprochements avec une population témoin), sont peu concluants quant à l'impact du RSA sur le retour à l'emploi. Le RSA n'a pas modifié les gains à l'emploi de manière homogène selon les compositions familiales et l'évolution des taux de retour à l'emploi ne va pas nécessairement de pair avec celle des gains financiers. Dès lors, on n'observe pas, dans l'ensemble, d'effet notable et généralisé du RSA sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires. Si le temps partiel s'est développé en France avec la crise, le nouveau dispositif ne semble pas avoir incité les bénéficiaires du RSA activité seul à abaisser leur durée de travail. Dernier élément d'évaluation : les limites inhérentes au dispositif qui ne permet pas de lever l'ensemble des obstacles au retour à l'emploi et est susceptible, dans certains cas, de réduire le gain à court terme à la reprise d'emploi, dont les modalités de calcul restent mal connues des bénéficiaires.

Enjeux sociaux en termes de revenus et de précarité

Les liens entre marché du travail, inégalités et pauvreté en comparaison France-Allemagne ainsi que l'impact respectif du marché du travail, des compositions familiales et du système socio-fiscal sur les inégalités de niveau de vie sont abordés au début de la quatrième partie de l'ouvrage. Le taux de pauvreté (pour un seuil à 60 % du revenu médian) est plus élevé outre-Rhin, la différence portant essentiellement sur les inactifs et les chômeurs. Par conséquent, la stratégie d'activation allemande s'est d'abord traduite par une dégradation de la situation des chômeurs en termes de niveau de vie. En France, le taux de pauvreté est resté globalement stable ces dernières années, la stratégie française d'activation ne produisant pas d'effets notables. Cela peut résulter de l'importance du non-recours au RSA activité ou de l'absence de sanctions financières en cas de refus d'un emploi. Les inégalités salariales hommes-femmes, dues à une durée du travail ou à une rémunération plus faible, sont plus nettes outre-Rhin. On peut se demander dès lors quelle est la soutenabilité d'un système reposant sur le modèle de « l'homme principal pourvoyeur des ressources du ménage » (*male breadwinner*).

En Allemagne, le risque de pauvreté est nettement plus élevé dans les Länder de l'est. Les ménages les plus menacés sont les familles monoparentales et les familles nombreuses, tandis que l'absence de qualification et le statut précaire du travailleur sont d'autres facteurs de maintien dans la pauvreté. Le retour à l'emploi est financièrement plus attractif en France qu'en Allemagne. Dès lors, le régime *Hartz IV* incite davantage les bénéficiaires à cumuler l'allocation avec des revenus issus des mini-jobs, rémunérés jusqu'à 450 euros par mois. On observe ce phénomène de cumul également pour les salariés à temps plein, mais dans une moindre mesure et sur une plus courte période. L'évolution des emplois à bas salaires ces quinze dernières années montre que le régime *Hartz IV* n'en a pas été le principal générateur et a nettement moins contribué à leur croissance que s'acharnent à le prétendre ses détracteurs dans l'espace public.

En France, la problématique des travailleurs pauvres s'inscrit dans le contexte de la crise économique, de la diversification des formes d'emploi et de la mise en place du RSA, dont la visée était également de lutter contre la pauvreté en emploi. Afin de définir un travailleur pauvre, il convient de s'interroger sur la notion de travailleur, l'unité de référence (ménage/individu), la période de référence et l'approche de la pauvreté. Au regard de ces éléments, le RSA activité montre des effets modestes sur le taux de pauvreté. Il aurait tendance à diminuer davantage l'intensité de la pauvreté en emploi que la pauvreté en tant que telle.

Politiques d'activation en Europe et en Australie

Au-delà de la comparaison franco-allemande, il nous semblait important de replacer, dans le contexte européen, voire international, la logique sociale d'en-

semble, entre autres sous l'angle de la précarité et du maintien de l'employabilité, des systèmes d'aide au retour à l'emploi des deux pays. La dernière partie de l'ouvrage est ainsi consacrée à la stratégie d'inclusion active de la Commission européenne et à l'examen des politiques d'activation menées au Danemark, en Finlande, au Royaume-Uni et, par ailleurs, en Australie.

Dans le cadre de la politique d'inclusion active de la Commission européenne, un grand nombre de défis restent à relever, en lien avec l'absence de stratégies intégrées d'inclusion active au sein des États membres et avec la pression exercée par la crise européenne sur les systèmes de protection sociale (politiques d'austérité *vs* augmentation du nombre de personnes ayant besoin d'être couvertes). Au demeurant, l'inclusion active demeure une priorité dans le contexte de la Stratégie Europe 2020.

Au Danemark, les politiques actives du marché de l'emploi adoptées dans les années 1990 plaçaient le curseur sur la formation. Associant la sécurité liée à une forte protection sociale d'un côté et, de l'autre, la flexibilité sur le marché de l'emploi, elles s'imposaient dès lors comme un modèle en Europe. Toutefois, ce système de « flexicurité » a subi une transformation systémique ces dix dernières années, voyant s'affaiblir le volet relatif à la sécurité. Dans les années à venir, il conviendrait d'orienter la refonte prévue du système vers des mesures de qualification, en vue d'améliorer l'employabilité des chômeurs.

En ce qui concerne la politique d'aide au retour à l'emploi en Finlande, les évaluations menées témoignent en général d'un impact faible, voire négatif des mesures d'activation sur la réinsertion professionnelle. Cela s'explique en premier lieu par un mauvais ciblage, susceptible d'engendrer dans le pire des cas un effet de *lock-in*, les participants abandonnant leurs recherches de travail pendant la durée de la mesure d'aide à l'emploi. Les politiques d'activation visent de nombreux objectifs (souvent officieux), comme l'amélioration des statistiques du chômage, l'interruption du chômage de longue durée et la prévention de l'exclusion sociale *via* les emplois subventionnés destinés aux personnes les plus éloignées de l'emploi. Il s'agit également de motiver les allocataires à trouver un emploi en utilisant l'activation comme une menace. Or cela ne permet pas d'accroître l'employabilité des personnes concernées. En outre, les mesures sont davantage orientées vers l'inclusion sociale que vers le retour à l'emploi.

Au Royaume-Uni, les dépenses liées aux politiques d'activation sont limitées (et le sont restées depuis la crise de 2008-2009). Elles se concentrent essentiellement sur le service public de l'emploi, dans une logique de *work first*, les aides à la formation et les emplois subventionnés par l'État jouant pour leur part un rôle marginal. Afin de simplifier un système complexe de prestations soumises à des conditions de ressources et d'accroître les incitations à l'emploi, un crédit universel doit être mis en place en 2013-2014. Mais avant tout, priorité devrait être donnée à l'augmentation des moyens alloués au système.

En Australie, où les services de l'emploi ont été privatisés en 1998, prévaut une logique constante d'adaptation en fonction de la nature évolutive du marché de l'emploi. Celle-ci a fait la preuve de son efficacité dans la mesure où, malgré la crise, le niveau de chômage du pays est resté faible avec un taux de 5,1 %. Dans les années à venir, ce nouveau modèle devra cependant faire face à l'enjeu du vieillissement démographique, au problème des régions isolées et accroître la participation de divers groupes de population tels que les femmes et les seniors.

SI LE RÉGIME *HARTZ IV* ET LE DISPOSITIF RSA présentent des similitudes, le présent ouvrage permet de montrer que leur mise en œuvre s'inscrit dans des contextes nationaux extrêmement différents et des choix de politique sociale contrastés. À l'aune de leur finalité respective, le dispositif français s'assimilerait davantage à une politique de lutte contre la pauvreté par le biais d'un encouragement financier public à la reprise d'activité des personnes durablement éloignées de l'emploi, tandis que le régime allemand mis en place en 2005 est plus nettement et délibérément axé sur un plafonnement des prestations d'assistance relayé par des incitations multiples à une recherche active d'emploi de la part des demandeurs.

En France, l'objectif de réinclusion par le biais de l'attribution d'un supplément de revenu n'est, en pratique, que très partiellement atteint, et ne conduit qu'à un taux de reprise d'activité limité. En effet, 68 % des bénéficiaires potentiels du RSA n'en font pas la demande, que ce soit en raison d'un déficit d'information, de la complexité des démarches au regard de la modestie des montants alloués, voire du caractère dissuasif des contrôles qu'ils impliquent. La refonte envisagée du dispositif autour d'une « prime d'activité » plus incitative à l'horizon 2015 est assez incertaine du fait des faibles marges de manœuvre financières que permet l'état actuel des budgets sociaux. Sans parler de l'étroitesse des possibilités de réinsertion professionnelle offertes dans un contexte prolongé de recrudescence du chômage, lequel induit déjà de multiples formes de soutien public au maintien des emplois. À l'aune de ces éléments, le dispositif français se voit confronté à un défi majeur de crédibilité et de soutenabilité, et ne saurait être optimisé sans une politique et des moyens plus efficaces d'accompagnement à la réinsertion. Une réforme d'ensemble de la politique du marché du travail reste à faire.

Outre qu'en Allemagne, le contexte économique d'avant-crise et d'après-crise qui a présidé à la mise en œuvre de la réforme *Hartz IV* a été sensiblement plus favorable que dans les autres pays, le dispositif d'incitation au retour à l'emploi a combiné une gamme très large et très différenciée d'instruments qui ont garanti son efficacité. La baisse des allocations chômage n'a été qu'un élément, certes douloureusement ressenti, mais fortement incitatif, de l'activation, laquelle s'est appuyée par ailleurs sur de puissants leviers, au premier rang desquels a figuré une réforme en profondeur des services de l'emploi qui ont ap-

porté un soutien efficace à la requalification et au reclassement effectif des chômeurs de longue durée, dont le nombre a été finalement réduit de moitié. Enfin, la mise en place d'une panoplie variée d'emplois flexibles et atypiques, à contraintes juridiques et contributives allégées, mais à statut régulé, a permis d'offrir des formes souples et diversifiées de reprise d'emploi. En dépit de leur caractère hybride, et bien que participant, avec d'autres formes d'emploi différenciées, d'un marché secondaire du travail, ces emplois transitoires présentent l'avantage indéniable de sauvegarder l'autonomie de leurs bénéficiaires, à la fois en leur assurant des suppléments de revenu tangibles et surtout le maintien de leur employabilité et de leur insertion sociale.

En comparaison internationale, la politique allemande d'aide au retour à l'emploi apparaît ainsi, au regard des objectifs poursuivis, des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus, comme une réussite relative, mais incontestable. Les réajustements auxquels elle a procédé dans la politique du marché du travail s'inscrivent en cohérence avec ceux apportés dans les autres domaines de la protection sociale et participent d'une stratégie globale de sauvegarde et d'adaptation des garanties de l'État social aux impératifs d'une économie compétitive.

- | -

MARCHÉ DE L'EMPLOI ET POLITIQUES SOCIALES

Allemagne : un marché du travail en mutation¹

Eugen SPITZNAGEL

En 2009, la crise financière internationale mit un terme brutal à une période de croissance économique relativement longue et solide, qui en Allemagne céda la place à une récession sévère. Cette crise a affecté l'économie bien plus profondément que celles que le pays avait connues précédemment, en 1966-1967, 1974-1975, 1993 et 2003. On enregistra ainsi en 2009 un recul du produit intérieur brut (PIB) de près de 5 % mais, dans l'ensemble de l'économie, l'emploi est resté relativement stable pendant toute la durée de la crise. C'est pourquoi on parle souvent de « miracle » allemand de l'emploi. Un examen plus précis met en lumière les facteurs qui ont contribué à ce que le marché du travail soit moins touché que dans le passé : des mesures en matière de politique conjoncturelle et de marché de l'emploi, la flexibilité du temps de travail, la politique de modération salariale, une politique des ressources humaines d'anticipation dans les entreprises, la mutation structurelle de l'économie, les évolutions démographiques et les réformes du marché du travail des années passées.

Rétrospective : le marché du travail en Allemagne de l'Ouest avant la réunification

C'est au début des années 1970 que l'Allemagne de l'Ouest a connu le plein-emploi pour la dernière fois. Par la suite, le chômage a augmenté par étapes, avec une tendance globalement haussière. Le nombre des actifs occupés a certes augmenté au cours des années 1980 de près de 4 millions et, avec un effectif de 30,2 millions de personnes en 1991, il dépassait le niveau du début des années 1970 d'environ 3,5 millions. Mais, dans le même temps, la main-d'œuvre avait elle aussi augmenté : de plus en plus de personnes travaillaient, et des transfuges de l'ex-RDA et migrants d'Europe de l'Est de souche allemande ainsi que des étrangers affluaient en nombre dans la République fédérale. Au total, la population active augmenta au cours de ces années de bien 7 millions de personnes. Les créations d'emplois supplémentaires étant parallèlement insuffisantes, le chômage officiel atteignit 1,6 million en 1991. Se constituait par ailleurs un chômage caché, ou « réserve latente » (*Stille Reserve*), représentant environ 0,8 million de personnes, qui cherchent du travail mais ne sont pas inscrites dans les agences pour l'emploi ou bien sont engagées dans des dispositifs de promotion de l'emploi ou de politique sociale.

L'évolution du marché du travail après la réunification

La réunification allemande (1989-1990) avait d'abord déclenché un boom économique, qui ne créa toutefois d'emplois qu'en Allemagne de l'Ouest. Dans

¹ Article rédigé en mars 2011, NdE.

l'ex-RDA, un tiers des emplois fut détruit après la réunification en raison du changement de système. Arriva ensuite la récession mondiale qui frappa en 1993 l'ensemble de l'Allemagne. La brève reprise économique de 1994 fut suivie d'une période assez longue de croissance faible, de sorte que le nombre de personnes ayant un emploi diminua de 1,16 million entre 1991 et 1997. Pendant cette même période, la population active augmentait quant à elle de près d'un million de personnes. Du fait de ces évolutions opposées de l'offre et de la demande, le sous-emploi connut en Allemagne une augmentation draconienne. Ainsi, sur la moyenne de l'année 1997, près de 4,4 millions de personnes étaient inscrites au chômage, soit près de 1,8 million de plus qu'en 1991, et le chômage caché (« réserve latente »), qui représentait bien 2 millions de personnes, avait augmenté d'un demi-million.

Deux définitions du sous-emploi

L'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (IAB) de l'Agence fédérale pour l'emploi ne retient pas la même définition du sous-emploi (*Unterbeschäftigung*) que l'Insee et le BIT.

Pour ces derniers, le sous-emploi « comprend les personnes actives occupées au sens du BIT qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- elles travaillent à temps partiel, souhaitent travailler davantage pendant la période de référence utilisée pour définir l'emploi, et sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent activement un emploi ou non ;
- elles travaillent à temps partiel (et sont dans une situation autre que celle décrite ci-dessus) ou à temps complet, mais ont travaillé moins que d'habitude pendant une semaine de référence en raison de chômage partiel, ralentissement des affaires, réduction saisonnière d'activité ou mauvais temps ».

Pour l'IAB et l'Agence fédérale pour l'emploi en revanche, le sous-emploi rassemble les chômeurs inscrits, les personnes participant à des mesures d'insertion professionnelle ou sociale (tant que celles-ci ne travaillent pas) et les demandeurs d'emploi non inscrits à l'Agence fédérale pour l'emploi (NdE).

La reprise économique des années 1998 à 2001 a généré provisoirement davantage d'emplois, et le chômage a été ramené à 3,89 millions de personnes. Mais l'emploi recommença ensuite à diminuer du fait d'une conjoncture de nouveau faible et, tandis que la population active continuait d'augmenter, le chômage atteignit 4,06 millions en 2002.

De 2003 à 2005, les dispositions des *lois pour des services modernes du marché de l'emploi*, que l'on a appelées « réformes *Hartz* », entrèrent progressivement en vigueur. Leur objectif déclaré était de rendre le marché du travail plus flexible, de mobiliser les chômeurs, d'avoir des exigences à leur égard et, le cas échéant, de les accompagner pour les amener à l'emploi. Dans un premier temps, on n'observa pas d'effet positif déterminant sur le marché de l'emploi. Avec une croissance économique qui restait faible, le nombre de personnes en emploi diminua encore, et le chômage atteignit près de 4,7 millions de personnes en 2005. Cette hausse était pour partie due au cadre institutionnel. En 2005, avec la dernière étape des réformes (*Hartz IV*), l'aide aux chômeurs en fin de droits (*Arbeitslosenhilfe*) et l'aide sociale (*Sozialhilfe*) firent en effet l'objet

d'une réforme, et l'on instaura l'allocation de base pour les personnes démunies en capacité de travailler. Depuis, toutes les personnes percevant ce type de prestations doivent normalement être déclarées au chômage. Il y a toutefois quelques exceptions, comme les périodes consacrées à élever des enfants ou à se former. Ce volet de la réforme fit apparaître et entrer dans les statistiques une partie du chômage qui était jusqu'alors caché.

La reprise de 2006 à 2008

**Tableau 1 : Croissance économique et variations du marché de l'emploi
(1999-2001 et 2006-2008)**

	Variations			
	1999-2001		2006-2008	
	%	1 000	%	1 000
Offre d'emploi				
Potentiel d'actifs	+1,1	+496	-0,4	-172
Solde démographique		-709		-345
Comportement d'activité		+960		+164
Solde migratoire		+245		+9
Demande d'emploi				
PIB, en valeur corrigée de l'inflation	+6,6		+6,8	
Productivité horaire	+5,9		+3,1	
Heures travaillées	+6,0		+3,7	
Durée de travail effective	-3,0		-0,1	
Actifs occupés	+3,7	+1 405	+3,8	+1 479
Indépendants et travailleurs familiaux	+3,1	+118	+2,4	+105
Salariés	+3,8	+1 287	+4,0	+1 374
- temps plein	-0,9	-231	+2,4	+550
- temps partiel	+18,0	+1 518	+7,3	+824
Temps partiel 'classique'	+17,0	+740	+12,9	+710
Petits boulots (estimation IAB)	+19,1	+778	+2,0	+113
Salariés sur le « 1 ^{er} marché de l'emploi » (secteur marchand)	+3,6	+1 223	+4,2	+1 415
Salariés sur le « 2 ^e marché de l'emploi » (secteur non marchand)	+17,0	+64	-9,89	-41
Actifs occupant un emploi soumis à cotisations sociales	+2,4	+664	+4,8	+1 270
Emploi intérimaire	+38,6	+95	+73,0	+324
Bilan du marché de l'emploi				
Chômeurs inscrits		-428		-1 593
Dont chômeurs de longue durée		-245		-500
Réserve latente <i>stricto sensu</i> *)		-484		-228
Réserve latente bénéficiant de programmes de formation professionnelle, etc.		+37		-14
Total sous-emploi		-875		-1 835

Sources des données : Destatis ; Agence fédérale pour l'emploi ; calculs de l'IAB (FG AZ). *) Réserve latente *stricto sensu* = personnes qui ne sont pas inscrites au chômage ni bénéficiaires des programmes de formation mais qui aimeraient travailler.

La période 2006-2008 s'est caractérisée par une croissance économique forte et par la mise en œuvre des réformes du marché du travail initiées au cours des années précédentes. La comparaison avec la période de croissance 1999-2001 montre – en dehors de quelques points communs – des différences significatives sur le marché de l'emploi et permet de tirer quelques conclusions quant aux effets des réformes opérées en la matière (cf. tableaux 1 et 2).

Tableau 2 : Croissance économique et évolution de la structure de l'emploi (2000-2007)

		État et variations	
		2000	2007
Travailleurs intérimaires	Milliers	328	715
Part rapportée à l'ensemble des salariés	%	0,9	2,0
Emploi à durée déterminée (rapporté à l'emploi total)	%	13,4	14,9
Embauches en CDD (rapportées au total embauches)	%	31,7	40,0
Heures supplémentaires rémunérées par tête	Heures	58,8	51,4
Variation par rapport à l'année précédente	Heures	1,6	0,1
Part des heures supplémentaires rapportée au nombre total d'heures travaillées	%	3,5	3,0
Chômeurs de longue durée	1 000	1 454	1 387
Part rapportée à l'ensemble des chômeurs	%	37,4	36,7
Emploi aidé (« 2 ^e marché de l'emploi » : 2. Arbeitsmarkt)	1 000	454	386
Part rapportée à l'ensemble des salariés	%	1,3	1,1
Bénéficiaires de mesures de requalification et de formation continue longue à temps plein	1 000	324	117
Part rapportée au nombre de chômeurs	%	8,3	3,1
Bénéficiaires de formations accélérées	1 000	53	77
Part rapportée au nombre de chômeurs	%	1,4	2,0
Total des bénéficiaires de formations longues et accélérées	1 000	377	194
Part rapportée au nombre de chômeurs	%	9,7	5,1
Offre totale d'emploi (4 ^e trimestre)	Million	1,38	1,22
Part des emplois difficiles à pourvoir	%	25,4	27,1

Sources des données : Destatis ; Agence fédérale pour l'emploi ; calculs de l'IAB (FG AZ).

Pendant ces deux périodes de trois années, l'économie a connu une croissance réelle du même ordre, soit de respectivement 6,9 et 7,2 % au total. Mais les évolutions sur le marché du travail ont été très différentes, que ce soit du côté de l'offre ou de la demande, en termes de chômage ou de politique de l'emploi, dans l'ensemble ou dans le détail des formes d'emploi (cf. Bach/Spitznagel, 2007).

L'emploi à plein temps regagne du terrain

Le nombre de personnes en emploi entre 1999 et 2001 a augmenté d'environ 1,41 million (+ 3,7 %). De 2006 à 2008, cette hausse fut de 1,48 million

(+ 3,7 %), pour une croissance économique à peu près équivalente, soit une hausse un tout peu plus élevée en valeur absolue (cf. tableau 1). À première vue, on pourrait en conclure que la reprise économique a eu le même impact sur l'emploi que celle des années 1999 à 2001. Une analyse approfondie montre toutefois que seuls des emplois à temps partiel avaient alors été créés, à proportions à peu près égales entre les « petits boulots » (+ 778 000 environ) et les emplois à temps partiel « classiques », soumis à cotisations (+ 740 000 environ). Le nombre d'emplois à plein temps a au contraire diminué (- 231 000 environ).

L'évolution des années 2006 à 2008 a suivi un schéma différent : dans cette période récente, un nombre considérable d'emplois à plein temps a été créé (+ 550 000 environ). L'emploi à temps partiel a augmenté dans une bien moindre mesure que dans la première période examinée (+ 824 000 environ), et ces augmentations concernaient pour l'essentiel le temps partiel classique, soumis à cotisations (+ 710 000 environ), alors que le nombre de petits boulots n'augmentait que modérément (+ 113 000 environ).

Cette comparaison montre que l'évolution du marché de l'emploi a été plus favorable pendant la croissance des années 2006 à 2008 que pendant celle de 1999 à 2001, en tout cas si l'on se place dans une perspective macroéconomique et que l'on fait abstraction des aspects qualitatifs.

Davantage de travail en intérim et de CDD

Le travail intérimaire a considérablement contribué à l'évolution globale de l'emploi – en particulier pour les temps pleins – mais dans une proportion de plus en plus faible à mesure de la reprise. Ainsi, pendant la première phase de la reprise sur le marché du travail, au premier semestre 2006, la progression de l'emploi soumis à cotisations tenait encore uniquement au nombre croissant de personnes employées par des entreprises d'intérim. Mais on observe un changement dès le second semestre. À la fin de l'année 2006, on dénombre 430 000 salariés soumis à cotisations de plus que l'année précédente, et la part de l'intérim dans cette augmentation est alors de moins de 40 %. Pour la période 2006-2008, le travail intérimaire a contribué à l'ensemble du gain d'emploi à hauteur de 25 %, et environ 60 % de l'emploi à temps plein.

On ne peut ignorer que le travail intérimaire prend de plus en plus de place sur le marché actuel de l'emploi. Sur la moyenne de l'année 2007, les entreprises d'intérim représentaient un peu plus de 700 000 salariés, soit plus du double de l'effectif de 2000 (330 000). La part des intérimaires dans l'ensemble des salariés est passée de 0,9 % à 2,0 % au cours de cette même période. Mais, en comparaison internationale, cette part reste relativement faible en Allemagne.

Par ailleurs, pendant la croissance des années 2006-2008, les employeurs ont plus souvent utilisé les CDD, dont les conditions ont été étendues, que pendant les années précédentes. Cette évolution correspond toutefois en partie à

l'augmentation du travail intérimaire. Ainsi, environ 40 % de l'ensemble des embauches de l'année 2007 étaient à durée déterminée, soit nettement plus qu'en 2000 (32 % environ). La tendance est à l'augmentation des CDD, une composante manifestement de plus en plus importante de la flexibilité des entreprises. La part des personnes en CDD dans l'ensemble des salariés est cependant relativement basse et stable, autour de 15 %. Cet écart important entre les parts de CDD, que l'on considère l'effectif à un instant donné ou bien sur la durée, traduit deux phénomènes : les embauches en CDD correspondent pour partie à des emplois instables, à court terme. Mais certains débouchent aussi sur des CDI. En effet, environ la moitié des fins de contrats soumis à cotisations s'accompagne d'un recrutement en CDI (Hohendanner, 2010).

Moins d'heures supplémentaires rémunérées, plus de flexibilité du temps de travail

Les heures supplémentaires sont une composante classique de la flexibilité des entreprises. Mais les pratiques ont beaucoup changé ces dernières années.

Pendant les années 2006-2008, beaucoup moins d'heures supplémentaires rémunérées ont été effectuées que pendant la période de croissance précédente. On note en moyenne environ 51 heures par salarié en 2007, soit nettement moins qu'en 2001 (59 heures). La part d'heures supplémentaires travaillées dans l'ensemble du volume de travail est sensiblement plus basse (3,0 %) pour la période récente qu'au début de la décennie (3,5 %).

Les heures supplémentaires rémunérées diminuent depuis un certain temps déjà. La généralisation des temps de travail flexibles y a participé. Aujourd'hui, environ 40 % de l'ensemble des salariés travaillent dans un cadre prévoyant des comptes épargne-temps qui lissent le temps supplémentaire en accordant du temps libre aux personnels lorsque l'occasion s'en présente. Les soldes de ces comptes épargne-temps ont augmenté de 3,6 heures par salarié au cours de la dernière période de reprise, contre seulement 2,5 heures pendant la période 1999-2001.

De plus en plus d'heures supplémentaires rémunérées, souvent associées à des majorations, ont été remplacées par des heures supplémentaires transitoires de ce type. Elles font généralement l'objet de « récupérations » en période de moindre charge.

Les comptes épargne-temps dits de « long terme », sur lesquels les heures supplémentaires peuvent par exemple être stockées en vue de périodes de formation assez longues, de congés de solidarité familiale ou d'une retraite anticipée, augmentent il est vrai, mais ils jouent pour l'instant un rôle insignifiant en Allemagne.

Au total, la flexibilisation des temps de travail et des contrats a permis aux entreprises de réaliser des économies et donc d'accroître leur compétitivité.

Une inadéquation croissante entre offre et demande, mais pas de pénurie de main-d'œuvre généralisée

Dans les deux périodes de croissance observées, les évolutions se sont accompagnées de tensions. En effet, il était plus difficile de pourvoir les postes vacants que dans les années précédentes.

Les offres d'emploi dans l'ensemble de l'économie – la somme des postes, communiqués et non communiqués aux agences pour l'emploi – ont atteint des niveaux semblables pendant les deux périodes. On notait ainsi environ 1,38 million d'emplois à pourvoir au 4^e trimestre 2000, et environ 1,22 million au 4^e trimestre 2007. Les caractéristiques précises des offres – comme la proportion de postes à pourvoir immédiatement ou bien plus tard – diffèrent comparativement peu d'une période à l'autre.

Le même constat vaut également pour d'autres indicateurs d'inadéquation entre offre et demande : les postes à pourvoir sont restés vacants plus longtemps, et la part de postes n'ayant pu être pourvus même après une recherche assez longue de candidats a augmenté de la même manière (pour atteindre 25 % en 2000 et 27 % en 2007). Au cours des deux périodes de croissance, les entreprises ont, dans les mêmes proportions, fait état d'activités limitées par la pénurie de main-d'œuvre. Mais avec 8 % en 2000 comme en 2007, cette pénurie était si faible que l'on ne peut parler d'une pénurie générale, susceptible de freiner durablement la croissance.

Un plus fort impact sur l'emploi

Le nombre total d'heures supplémentaires effectuées et payées – le volume de travail – a augmenté de 3,2 % au cours des années 2006 à 2008, soit beaucoup plus que pendant les années 1999 à 2001 (+ 0,6 %). Si l'on prend pour critère le volume de travail, la croissance a donc eu un impact sur l'emploi bien plus fort en 2006-2008 qu'en 1999-2001.

Autrement dit, le seuil à partir duquel les entreprises ont recours à des heures de travail supplémentaires pour la production de biens et de services était de toute évidence plus bas en 2006-2008 que pendant la période de croissance précédente. En particulier, des salariés à plein temps supplémentaires ont été embauchés dans la période récente. D'une part, les programmes de rationalisation des années précédentes avaient réduit le personnel. D'autre part, la confiance des entreprises dans une croissance durable était sans doute plus grande que dans la période 1999-2001. La politique de modération salariale ainsi que les mesures de flexibilisation et les réformes des années précédentes y ont sans doute contribué. Des enquêtes d'entreprises ont ainsi indiqué que, du fait des réformes du marché du travail, les postes vacants étaient plus faciles à pourvoir que dans le passé (Kettner/Rebien, 2007a). Car les chômeurs étaient davantage mis à l'épreuve et se mobilisaient plus pour trouver un emploi. Ces

dernières années, les coûts du travail ont par ailleurs moins augmenté que les prix.

Des situations différentes du point de vue de l'offre de main-d'œuvre

Les évolutions du côté de la main-d'œuvre disponible ont été très différentes pendant les deux périodes de croissance.

Pendant la période 1999-2001, le potentiel d'actifs a augmenté fortement (+ 0,5 million), alors que la population en âge de travailler diminuait déjà. Mais la hausse du taux d'activité a compensé l'impact négatif de l'évolution démographique, tandis que l'immigration contribuait également à accroître le potentiel d'actifs.

Pendant les années 2006-2008, le potentiel d'actifs a diminué (- 170 000), la forte baisse liée à la démographie n'étant plus compensée par une hausse du taux d'activité et un potentiel supplémentaire dû à l'immigration.

Pendant la première période, l'évolution de l'offre a pesé sur le marché du travail puisqu'il fallait y intégrer de plus en plus de personnes. Pendant la période récente, elle a eu des effets positifs puisque le nombre de départs en retraite était supérieur à celui des entrées dans la vie active.

Changement de paradigme dans la politique de l'emploi

Les initiatives prises en matière de politique de l'emploi ont suivi des modèles différents dans ces périodes de croissance économique.

Pendant la période 1999-2001, le soutien à l'emploi – comme les mesures générales d'accès à l'emploi (*Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung*, ABM) et les mesures d'adaptation structurelle (*Strukturanpassungsmaßnahmen*, SAM) – prit surtout la forme d'emplois temporaires, essentiellement publics, cofinancés par l'administration fédérale, dans un « 2^e marché du travail ». Ces mesures ont contribué à une hausse sensible de l'emploi pendant ces années, mais les emplois bénéficiant de cet appui n'étaient pas durables. L'insertion fonctionnait mal, et les personnes bénéficiant de ces dispositifs se retrouvaient souvent au chômage à l'issue de ces périodes aidées.

De 2006 à 2008 au contraire, le « 2^e marché du travail » se résumait pour l'essentiel aux jobs à 1 euro de l'heure, introduits à la suite des réformes *Hartz*, visant surtout l'activation et l'insertion. Les mesures ABM avaient été considérablement réduites dans l'intervalle. Ce « 2^e marché du travail » n'a pas contribué à une hausse de l'emploi : le niveau d'emploi aidé atteint dès 2005 n'a pratiquement pas changé par la suite. Si l'on considère la part de salariés concernés, ce « 2^e marché du travail » était, avec 1,1 % en 2007, moins représenté qu'au cours de la période de croissance précédente (2000 : 1,3 %).

Outre ces mesures visant à créer des emplois sur le « 2^e marché du travail », des mesures de subvention à l'emploi ont été prises pour soutenir l'emploi

classique sur le « 1^{er} marché ». Pendant les deux périodes de croissance, ces actions ont été à peu près de la même ampleur. Les effets de ces aides sur les emplois nets dans l'ensemble de l'économie sont il est vrai incertains, car dans les périodes de besoin accru de main-d'œuvre, le risque d'effet d'aubaine est important. Mais les chances d'insertion durable sont relativement élevées pour les personnes bénéficiant de cet appui, quoique l'on ne puisse exclure que ces réussites ne se fassent au détriment d'autres catégories de personnes.

On note aussi des différences importantes en matière de promotion de la formation professionnelle continue. Ainsi, pendant la période 1999-2001, ce sont surtout des formations continues à temps plein et sur des périodes relativement longues qui ont été proposées. En 2001, 320 000 personnes étaient concernées par de tels dispositifs en moyenne annuelle, contre seulement 130 000 environ en 2007. La durée des actions de formation a en outre été fortement réduite afin de toucher autant de personnes que possible et d'accroître ainsi l'efficacité et la rentabilité des mesures. Récemment, ont aussi été mises en place de plus en plus de formations de très courte durée afin de mobiliser les chômeurs et de les intégrer plus vite dans l'emploi. S'agissant des chômeurs, la formation professionnelle continue a été deux fois moins subventionnée que pendant la première période étudiée.

Globalement, l'effet positif de la politique de l'emploi au travers de mesures visant à créer de l'emploi et à donner des qualifications a été bien plus faible pendant les années 2006-2008 que pendant la période 1999-2001. Les effectifs concernés l'illustrent clairement.

Réduction du chômage dans des cadres institutionnels différents

La réforme *Hartz IV* a fondamentalement changé le cadre institutionnel du marché du travail. La protection sociale a été largement déconnectée des parcours individuels, l'*Arbeitslosengeld II* étant accordé de manière forfaitaire et non en fonction des revenus perçus auparavant comme c'était le cas avec l'aide aux chômeurs en fin de droits. Et la réforme mettait au jour une partie du sous-emploi caché, toutes les personnes en capacité de travail devant désormais être inscrites au chômage pour pouvoir toucher les prestations de base.

La forte augmentation des chiffres du chômage en 2005 résulte donc des modifications suivantes : l'emploi était en recul du fait de la faiblesse de la conjoncture, la population active augmentait, les mesures d'accès à l'emploi et de formation continue étaient réduites, et une partie du chômage caché apparaissait désormais – suite à la réforme – dans les statistiques du chômage.

Au cours des années de croissance suivantes, de 2006 à 2008, le chômage diminuait de près de 1,6 million, et le chômage caché, de 240 000 personnes, soit un total d'environ 1,8 million de personnes pour ces trois années.

Pendant les années 1999 à 2001, la baisse du sous-emploi fut nettement plus faible (- 0,9 million), et bénéficia à parts à peu près égales aux personnes ins-

crites et non inscrites auprès des agences pour l'emploi. Au cours de ces trois années, le chômage officiel diminua en effet de 0,43 million et la réserve latente de 0,45 million.

La diminution plus forte du sous-emploi pour la période 2006-2008 par rapport à 1999-2001 tient à la configuration du marché de l'emploi décrite plus haut, avec un ratio offre/demande très différent. La baisse s'est répartie différemment entre chômage enregistré et non enregistré, ce qui s'explique par le changement de cadre institutionnel et les nouvelles orientations prises en matière de politique de l'emploi : d'une part, la réserve latente au sens strict fut, dans la dernière période, moins touchée dans son ensemble par les impulsions conjoncturelles, la réforme ayant, depuis 2005, intégré une part importante de cet effectif dans les chiffres du chômage, et la part restante étant moins réceptive à la demande de main-d'œuvre liée à la croissance que dans la première période. D'autre part, les années 2006 à 2008 furent marquées par l'esprit des réformes, et le mot d'ordre « soutenir et exiger » (*Fördern und Fordern*), revendiqué et mis en pratique, a pu entraîner, outre la mobilisation de personnes sans emploi, plus de disparitions des chiffres du chômage et plus de basculements vers la réserve latente.

Effets de la réforme *Hartz IV* encore insuffisamment analysés

En Allemagne, la croissance économique des années passées résultait pour l'essentiel des effets combinés de l'amélioration de la conjoncture mondiale et des réformes en matière de politique économique et de l'emploi, ainsi que de la politique de modération salariale menée par les partenaires sociaux. Un tiers de la croissance économique est attribué à la politique de réforme dans les différents domaines, la politique menée en matière d'emploi n'étant qu'un aspect parmi d'autres (cf. Grömling *et al.*, 2007). Il n'a toutefois pas été apporté de réponse suffisante au plan méthodologique à la question du rôle de ces dernières réformes d'un point de vue quantitatif.

La fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale pour la protection de base des personnes en capacité de travailler en vertu du chapitre II du Code social allemand (*Sozialgesetzbuch II*, SGB II) fut la dernière étape des réformes du marché de l'emploi, réalisées de 2003 à 2005. Les objectifs déclarés étaient de mobiliser les chômeurs et de les impliquer dans la vie active.

La réforme suscitait autant de grands espoirs que de grandes craintes. D'un côté, on escomptait de nouveaux élans pour le marché de l'emploi et une suppression du chômage de longue durée. De l'autre, on redoutait une augmentation des emplois précaires et un risque croissant de pauvreté. Cinq ans plus tard, le tableau reste incomplet, mais on dispose toutefois d'indications sur les effets macroéconomiques de la réforme.

La réduction des niveaux et de la durée des prestations sociales a peut-être accru les incitations au travail (cf. Arntz *et al.*, 2007). De plus en plus souvent,

les entreprises indiquent désormais trouver plus rapidement des candidats extérieurs pour des postes existants, mêmes difficiles à pourvoir ; et les personnels déjà en poste sont eux-mêmes davantage disposés à faire des concessions (cf. Kettner/Rebien, 2007a). Cette évolution semble toutefois s'accompagner d'une concurrence d'éviction vis-à-vis de personnes peu qualifiées.

Les répercussions négatives de la réforme apparaissent avec les jobs à 1 euro. Ceux-ci semblent supplanter les emplois classiques et rarement déboucher directement sur des emplois durables (cf. Kettner/Rebien, 2007b). Le développement des emplois à bas salaire, visée par le législateur, est effectif ; mais il soulève aussi des problèmes dans la mesure où il apparaît nécessaire de l'accompagner d'une politique des revenus compatible avec l'incitation. Il faudrait au fond développer des mesures de politique sociale pour les personnes dont l'insertion ne passe pas par une activité professionnelle.

Les effets de la réforme n'ont pas été suffisamment analysés. L'on manque encore de recul pour cela, et bon nombre de données ne sont accessibles qu'au bout d'un certain temps (cf. Koch/Kupka/Steinke, 2008). De plus en plus de signes indiquent toutefois que le chômage structurel est en baisse, que le chômage de longue durée diminue et que l'ajustement de l'offre et de la demande gagne en efficacité (cf. Bach *et al.*, 2009). Dans la période de croissance la plus récente, la « courbe de Beveridge » s'est décalée et, pour un même nombre d'emplois vacants, on comptait moins de chômeurs que dans la période précédente. La courbe dite de Phillips fait apparaître le même phénomène. Elle montre que le recul sensible du chômage est allé de pair avec une évolution relativement stable des prix. Les réformes du marché du travail ont sans doute contribué un peu à stabiliser le marché de l'emploi pendant la crise économique de 2009.

Solidité du marché de l'emploi pendant la crise de 2009

C'est en 2009 que la crise économique mondiale a atteint son niveau le plus grave. Elle avait commencé en 2007 sur les marchés de la finance et de l'immobilier aux États-Unis, et s'était ensuite propagée de manière rapide et intense au reste du monde. L'économie allemande fut très durement affectée du fait de la forte dépendance du pays à l'exportation. Ainsi, la performance économique recula de 4,7 % en 2009. Mais le marché du travail se comporta étonnamment bien en cette année de crise. Le nombre des personnes en situation d'emploi ne diminua que légèrement, et le chômage connut une hausse modérée, atteignant 3,4 millions de personnes.

La stabilité du marché du travail tenait essentiellement aux facteurs suivants :

- des temps de travail flexibles ont largement amorti la violence de la crise. Un très grand nombre d'entreprises a ainsi eu recours au chômage partiel, provisoirement facilité, des heures supplémentaires payées et des crédits sur les comptes épargne-temps ont été supprimés, les temps de travail dé-

finis par les conventions collectives ont été provisoirement réduits, et le travail à temps partiel a augmenté pendant la crise. En moyenne, le temps de travail annuel des salariés a diminué de 3,1 % en 2009 ;

- les entreprises n'ont en outre que partiellement adapté l'emploi à l'évolution économique. Ainsi, pour l'année 2009, le volume d'heures a diminué de 2,5 % pour l'ensemble de l'économie, tandis que la performance économique était en recul de 4,7 %. Cela représentait une baisse de productivité par heure travaillée de 2,2 % en moyenne pour l'économie allemande. Pendant la crise, les entreprises ont donc « thésaurisé du travail » – probablement en escomptant une amélioration rapide de la conjoncture et en anticipant une éventuelle pénurie de main-d'œuvre liée à l'évolution démographique prévisible.

Une reprise rapide et solide en 2010

Après la forte diminution de la performance économique de près de 5 % en 2009, l'économie a connu une croissance d'environ 3,6 % en 2010. La flexibilité des temps de travail a largement contribué à la reprise rapide de l'économie allemande après la crise. Le temps de travail annuel moyen des actifs a ainsi augmenté de 2,1 %, et l'on constate notamment la fin du chômage partiel, le retour aux temps de travail habituels dans les entreprises, ainsi que le rétablissement des crédits sur les comptes épargne-temps et l'augmentation des heures supplémentaires rémunérées. Le nombre de personnes en situation d'emploi a augmenté de 0,5 % et la productivité horaire du travail, de 1 %.

LA CRISE FINANCIÈRE MONDIALE, avec ses répercussions massives sur l'économie, aura éprouvé les réformes réalisées au cours des années précédentes en Allemagne, dans différents champs politiques. Alors que, jusque dans le courant de l'année 2008, le pays était encore bien parti pour atteindre le plein emploi, cet objectif se retrouva du jour au lendemain relégué à un horizon lointain. Mais la situation d'emploi resta stable : au premier semestre 2009, le pire de la récession était atteint, et dès le semestre suivant, la conjoncture repartait. Les potentiels de temps de travail et de productivité ayant pu être mobilisés, l'économie connut en Allemagne une croissance rapide et forte qui était inattendue, et bientôt l'emploi augmenta lui aussi de nouveau. Les conditions du marché du travail ont changé à divers égards en Allemagne. La modération salariale, la plus grande flexibilité des temps de travail ainsi que les réformes de la politique de l'emploi et la décongestion liée à l'évolution démographique ont manifestement rendu le marché de l'emploi plus solide que ce n'était le cas ces dernières années.

Traduction de *Marie GRAVEY*

Indications bibliographiques

ARNTZ M., CLAUS M., KRAUS M., SCHNABEL R., SPERMANN A., WIEMERS J., « Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform », *IAB-Forschungsbericht*, n° 10, 2007, p. [n.c.]

BACH H.-U., GARTNER H., HUMMEL M., KLINGER S., ROTHE T., SPITZNAGEL E., ZIKA G., « Projektion 2009 - Arbeitsmarkt im Sog der Rezession », *IAB-Kurzbericht*, n° 6, 2009, p. [n.c.]

BACH H.-U., SPITZNAGEL E., « Aufschwung am Arbeitsmarkt – Die Entwicklungsmuster wandeln sich », *IAB-Forum*, n° 2, 2007, p. [n.c.]

FUCHS J., HUMMEL M., KLINGER S., SPITZNAGEL E., WANGER S., ZIKA G., « Der Arbeitsmarkt schließt an den vorherigen Aufschwung an », *IAB-Kurzbericht*, n° 18, 2010, p. [n.c.] (chiffres en partie actualisés)

GRÖMLING M., PLÜNNECKE A., SCHARNAGEL B., « Was trägt die Politik zum Aufschwung bei? », *IW-Trends*, n° 4, 2007, p. [n.c.]

HOHENDANNER C., « Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? », *IAB-Kurzbericht*, n° 14, 2010, p. [n.c.]

KETTNER A., REBIEN M., « Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt, *IAB-Kurzbericht*, n°19, 2007, p. [n.c.] (2007a)

KETTNER A., REBIEN M., « Soziale Arbeitsgelegenheiten: Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive », *IAB-Forschungsbericht*, n° 2, 2007, p. [n.c.] (2007b)

KOCH S., KUPKA P., STEINKE J., « Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende », *IAB-Bibliothek*, n° 315, 2008, p. [n.c.]

Regard historique sur le marché du travail en France¹

Éric HEYER

Pour présenter l'évolution historique du marché du travail en France, je vais d'abord revenir sur les grandes tendances de ce marché : la forte désindustrialisation de ces trente dernières années, l'évolution de l'emploi public non marchand ainsi que celle du chômage et de ses caractéristiques en France. Dans un deuxième temps, j'essaierai de lister les dysfonctionnements potentiels, souvent mis en avant lorsqu'on parle du marché du travail en France, à savoir : l'indemnisation chômage est-elle trop généreuse ? La fiscalité est-elle trop dure ? Le coût ou la durée du travail sont-ils des freins au marché de l'emploi en France ? En dernier lieu, j'évoquerai un point plus conjoncturel, relatif à la manière dont l'économie française a traversé cette crise et à la situation actuelle du marché du travail en France.

Les grandes tendances du marché du travail en France

Forte dégradation de l'emploi industriel

Le tableau 1 retrace les évolutions sur trente ans de l'emploi en France. On compte ainsi plus de 3,5 millions d'emplois supplémentaires sur cette période, qui proviennent essentiellement, voire exclusivement des services. Dans le même temps, l'industrie, qui représentait 5,5 millions de salariés en 1978, n'en représente plus que 3,2 millions en 2009.

Tableau 1 : Emploi par branche entre 1978 et 2009 (en millions)

	1978	2009	Évolution
Agriculture	2,1	0,8	- 1,3
Industrie	5,5	3,2	- 2,3
Construction	1,9	1,8	- 0,1
Services marchands	7,8	12,1	4,3
<i>dont services aux entreprises</i>	1,6	4,1	2,5
Services administrés	4,7	7,6	2,9
Ensemble	22,0	25,5	3,5
<i>dont salariés</i>	18,4	23,2	4,8

Source : Insee.

¹ Article rédigé en mai 2011, NdE.

Nous sommes ainsi face à une désindustrialisation assez forte, avec plus de deux millions d'emplois détruits dans le secteur industriel. Pour déterminer si la désindustrialisation est réellement aussi forte et où nous en sommes en termes de rythme, je vais m'appuyer essentiellement sur un travail réalisé par le ministère de l'Économie (voir Demmou, 2010) qui ne commence qu'en 1980, contrairement à mon étude (la période couverte n'est par conséquent pas exactement la même).

Graphique 1 : Poids en % de l'industrie et des services dans la valeur ajoutée

Sources : Insee, calculs DG Trésor.

Globalement, on constate que la désindustrialisation ne touche pas que l'emploi puisqu'en termes de production, la part de l'industrie dans la valeur ajoutée est passée de 24 % en 1980 à 14 % à l'heure actuelle. Dans l'emploi, une tendance à la destruction de l'emploi industriel est assez marquée avec, dans la période de 1980 à 2008, une perte de quasiment deux millions, concentrée globalement sur l'industrie manufacturière (96 %).

Quelles sont les explications à cette désindustrialisation et va-t-elle se poursuivre ? Trois points sont mis en avant :

- l'impact du recours à l'externalisation de l'industrie : les entreprises industrielles avaient en leur sein des emplois qui n'étaient pas industriels mais de service. Au fur et à mesure, les grandes entreprises industrielles se sont recentrées sur leur cœur de métier et ont externalisé les métiers de service (nettoyage, informatique). En d'autres termes, la recherche d'une plus grande efficacité par les entreprises s'est traduite par un recours croissant à l'externalisation (sur le territoire) d'une partie des activités industrielles vers le secteur des services. Cette désindustrialisation n'a donc pas engendré de destructions d'emplois ;

- l'impact de l'évolution de la productivité qui est supérieure dans l'industrie. Le progrès technique, et les gains de productivité, influent sur l'emploi industriel *via* deux canaux :
 - les gains de productivité enregistrés dans l'industrie conduisent à réduire les besoins de main-d'œuvre dans ce secteur. Ces gains de productivité induisent certes, en contrepartie, une baisse des prix des biens industriels et, par la suite, une hausse de leur demande, mais cet effet ne compense que partiellement l'effet premier de réduction de main-d'œuvre en raison d'une substituabilité limitée entre ces produits et les autres biens de l'économie,
 - les gains de productivité réalisés dans l'ensemble de l'économie entraînent une hausse du revenu des agents, qui se traduit, dans les économies développées, par une modification de la structure des dépenses des ménages au profit des services et au détriment des biens industriels,
- l'impact de la concurrence étrangère sur les pertes d'emplois industriels.

Si on considère l'impact de l'externalisation sur l'emploi, le graphique 2 montre que la baisse de la part de l'emploi industriel correspond à peu près à la hausse de celle des services aux entreprises.

Graphique 2 : Emploi sectoriel en proportion de la population active

Sources : Insee, calculs DG Trésor.

Ainsi, l'emploi qui était considéré comme industriel mais qui était un emploi de service aux entreprises retourne là où il aurait dû être. L'évaluation du ministère de l'Économie précise qu'au cours de cette période, une baisse de 10 points de l'emploi industriel a été enregistrée. Mais en déduisant les effets de l'externalisation, la baisse n'est que de 8,2 points. Ainsi, 480 000 emplois n'ont pas été détruits au cours de cette période, mais sont passés de l'industrie aux services aux entreprises. L'externalisation explique 25 % de la désindustrialisation. Après correction, il reste ainsi toujours 1,4 million de destructions d'emplois.

Le deuxième élément lié aux gains de productivité et à la structure de la demande est illustré par le graphique 3, qui montre que la productivité dans l'industrie a progressé plus vite que dans les services.

Graphique 3 : Évolution de la productivité et de l'indice des prix du secteur industriel relativement au secteur des services

Sources : Insee, calculs DG Trésor.

Ainsi, à production inchangée, les destructions sont plus fortes dans l'industrie que dans les services. L'impact de la productivité sur les prix est certes réel, mais d'une ampleur inférieure à la progression de la productivité. Par ailleurs, avec la richesse croissante des ménages, la structure de la demande intérieure change au détriment de l'industrie et en faveur des services. L'étude du ministère indique que le progrès technique et la structure de la demande intérieure expliquent 30 % des destructions d'emplois dans l'industrie au cours de la période concernée, ce qui correspond à 550 000 destructions d'emplois.

L'impact de la concurrence étrangère et des délocalisations est en revanche compliqué à évaluer. Par conséquent, deux méthodes ont été mises en œuvre par le ministère de l'Économie :

- une approche comptable, fondée sur le contenu en emplois des échanges ;
- une approche économétrique, qui permet de distinguer l'effet des échanges avec les pays développés et celui des échanges avec les pays émergents.

Au cours de la période 1980-2007, l'impact de la concurrence étrangère n'expliquerait, d'après l'approche comptable, que 13 % du recul de l'emploi industriel. Ainsi, les trois effets cumulés ne permettent pas d'atteindre 100 % et d'expliquer complètement la désindustrialisation sur ces trente années. En revanche, si on prend la période plus récente 2000-2007, ces trois déterminants expliquent une désindustrialisation certes moins forte (- 65 000 emplois chaque année), mais tout de même présente. L'effet le plus important est celui lié aux gains de productivité qui expliquent à lui seul les deux tiers de la désindustrialisation. Finalement, si l'externalisation expliquait certaines parts du recul dans les années 1980-90, il semblerait que cet effet soit terminé et que l'externalisation n'ait plus d'incidence majeure sur la désindustrialisation en France. L'approche relative à la concurrence internationale, souvent mise en avant, explique entre 13 et 28 % de la désindustrialisation seulement. L'aspect le plus important de nos jours est celui de l'impact des gains de productivité et de l'évolution de la structure de la demande intérieure en France.

Une part de l'emploi non marchand qui se stabilise

L'emploi non marchand a connu une forte augmentation mais semble se stabiliser depuis le début des années 1990 à 29 % de l'emploi total en 2008.

Graphique 4 : Part en % de l'emploi non marchand dans l'emploi total

Sources : Insee ; OCDE.

Ce pourcentage semble important mais en comparaison internationale, il est légèrement inférieur ou comparable à celui du Royaume-Uni, de l'Allemagne et même de l'Italie. Toutefois, des pays comme l'Espagne, le Japon ou les États-Unis ont taux d'emploi non marchand bien inférieur à la plupart des pays européens.

Les évolutions et les caractéristiques du chômage en France

La France s'est installée dans un chômage de masse à partir des années 1980. De 10 % en 1980, le taux oscille depuis entre 8 % et 12 %. Les femmes sont plus concernées que les hommes sur une longue période, bien que cet écart tende à se réduire dans les années récentes et bien qu'en 2009, les hommes aient été plus touchés par la crise que les femmes. Le chômage des femmes est supérieur à celui des hommes en France, en Italie et en moyenne dans l'Union européenne (UE). Des pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne arrivent cependant à avoir des taux de chômage à peu près identiques entre hommes et femmes. Les femmes représentent 50,5 % des chômeurs en France, ce qui est relativement élevé par rapport à la moyenne européenne (48,2 %).

En termes d'âge, on s'aperçoit que les 50 ans et plus sont autant concernés par le chômage que les 25-49 ans. Le chômage des jeunes de moins de 25 ans est très élevé. Ce propos doit toutefois être nuancé par le fait que la population active jeune est très faible en France, comparée notamment à des pays comme l'Allemagne. En effet au regard des chiffres, il peut sembler que le chômage des jeunes soit un problème typiquement français puisqu'à part l'Italie, tous les pays font mieux que la France, qui se situe à trois points au-dessus de la moyenne européenne. Le taux de chômage des jeunes de 15-24 ans, qui se situait autour de 18 % en 2008, et aujourd'hui de 25 % environ, porte à dire que 25 % des jeunes sont au chômage en France. Cette idée est biaisée par le fait que les jeunes Français restent scolarisés longtemps et bien plus qu'ailleurs, car un jeune sur trois seulement est sur le marché du travail en France contre un sur deux dans des pays comme l'Allemagne. En considérant non plus le taux de chômage mais la part des jeunes au chômage, on s'aperçoit que finalement, la France se situe dans la moyenne européenne, c'est-à-dire que 7 % des jeunes sont au chômage en France, contre 6,9 % en moyenne dans l'UE. Certes, l'Allemagne fait mieux avec 5,5 %, mais globalement, le chômage des jeunes ne constitue pas une spécificité française. Pour ce qui est du taux chômage des peu diplômés, la France se situe dans la moyenne européenne avec 11,8 %, contre 15,1 % en Allemagne.

D'un point de vue conjoncturel, on s'aperçoit qu'aussi bien en France qu'en Allemagne, en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis (mais pas en Suède), la crise a plus touché les hommes que les femmes. C'est essentiellement lié au fait que cette crise est industrielle et concerne notamment le secteur de la construction, ces métiers étant plus masculins que féminins. Sur une

longue période dans l'ensemble des pays étudiés, l'écart des taux de chômage femmes-hommes persiste mais se rapproche de zéro. La France se situe entre les pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui ont un taux de chômage à peu près identique entre hommes et femmes et de pays comme l'Espagne et l'Italie, dans lesquels la disparité est plus élevée.

Lien emploi-chômage : le rôle de la population active

La population active est un élément essentiel pour comprendre les évolutions du marché du travail. Si on considère l'écart entre le chômage et l'emploi, on s'aperçoit qu'il existe d'une part un effet de flexion non négligeable en France : lorsque 100 emplois sont créés, le chômage ne baisse pas de 100 mais de 70. En effet, beaucoup de chômeurs découragés en France reviennent lorsque le marché du travail se rétablit et, inversement, sortent de cette population active quand la situation se dégrade. Depuis 2001, un autre élément s'ajoute à ce phénomène : le ralentissement de la population active. Avant 2001, la population active grimpait en moyenne annuelle de plus de 200 000 personnes. La hausse est passée depuis sous le seuil des 100 000. Cet élément va aller en s'accroissant dans les années à venir.

Graphique 5 : Croissance annuelle moyenne de la population active (en milliers)

Source : Insee.

Entre 2000 et 2005, la population active augmentait chaque année de plus de 200 000 personnes, ce qui représente l'arrivée de 800 000 jeunes sur le marché

du travail et la sortie de 600 000 seniors. Il fallait donc créer au moins 200 000 emplois pour commencer à faire baisser le chômage. À l'heure actuelle, on est passé plutôt sur des rythmes de 50 000, ce qui signifie qu'il est quatre fois plus simple de faire baisser le chômage en France que cela ne l'était en 2000. Cette tendance va s'accroître et à partir de 2015, d'après les projections de l'Insee, la population active va baisser d'environ 30 000 personnes : le chômage diminuera ainsi sans création d'emplois.

Pendant la crise, le critère de la population active permet d'expliquer une partie du miracle allemand : outre-Rhin, le chômage s'est maintenu, voire a légèrement reculé, alors que la crise y était plus importante qu'en France. Or au cours des années 2008-2010, la population active a augmenté de 1,5 point en France (ce taux étant identique en Espagne et au Royaume-Uni), alors qu'elle a baissé en Allemagne (-0,4 point). En comparaison France-Allemagne, ces deux points d'écart peuvent s'expliquer uniquement par les mouvements de populations actives. Sans création d'emplois en France, le chômage augmente ainsi de 1,5 point alors qu'il baisse de 0,4 point en Allemagne. Au Japon et en Italie, le recul de la population active est encore plus marqué qu'en Allemagne.

En France, la population active chez les femmes a plus fortement augmenté que chez les hommes au cours de la crise, bien que l'évolution reste relativement équilibrée. Ce phénomène est encore plus marqué en Espagne du fait de l'éclatement de la bulle immobilière, qui concerne des métiers essentiellement masculins.

Les dysfonctionnements potentiels du marché du travail en France

L'indemnisation chômage

Il existe une littérature abondante démontrant que l'indemnisation chômage est trop élevée et n'incite pas les chômeurs à retourner sur le marché du travail. Les prix Nobel d'économie en 2010, Diamond, Mortensen et Pissarides, expliquent qu'une indemnisation du chômage trop importante est désincitative mais qu'en revanche, augmenter la durée d'indemnisation peut être une bonne chose pour laisser le temps au chômeur de réfléchir à son évolution professionnelle et ne pas être dans l'action systématique, dans la précipitation pour retrouver un emploi rapidement. Les travaux des trois prix Nobel ne ferment pas la porte à l'indemnisation chômage en reconnaissant à la fois des impacts positifs et négatifs. Dans ce domaine, la France a-t-elle le système le plus généreux ? La réponse se fonde sur différents critères. Le premier est celui de la durée de versement des prestations d'assurance chômage. Elle est de 24 mois en France qui, ainsi, avec les Pays-Bas, applique la plus longue durée d'indemnisation. Un deuxième critère est celui du taux de remplacement, c'est-à-dire la part du salaire précédent perçue en période de chômage. Ici, la France n'est pas le pays le plus généreux avec 57 %, puisque l'Allemagne verse en moyenne 66 % des gains nets en si-

tuation d'emploi. Par ailleurs chaque année, la France dépense 1,5 point de PIB dans l'indemnisation chômage, avec un taux de chômage systématiquement élevé. L'effort d'indemnisation par chômeur en France, qui est de 0,15 point, est comparable aux autres pays de la zone euro dont la moyenne s'élève à 0,13 point. De ce point de vue avec 0,24 point, l'Allemagne dépense plus par chômeur que la France, qui indemnise environ 50 % des chômeurs (contre plus de 80 % pour l'Allemagne).

En revanche, l'effet de la dégressivité a bien été mis en évidence par certains travaux. En France, avant 2000 et le Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare), l'indemnisation était dégressive, c'est-à-dire qu'elle fonctionnait par paliers. Le chômeur percevait une certaine somme, qui baissait progressivement. Avant le franchissement d'un palier, on constatait systématiquement une accélération du retour à l'emploi, qui retombait par la suite. Cet effet incitatif était assez intéressant, mais il a été mis de côté avec le Pare, au titre duquel la personne indemnisée percevait la même somme pendant 24 mois.

La législation sur la protection de l'emploi

Il est souvent mis en avant que le marché du travail est trop protecteur dans l'Hexagone, ce qui explique que les entreprises n'embauchent pas et favorise le chômage de masse. D'après l'indicateur synthétique de l'OCDE, la France fait partie des pays où la protection de l'emploi est la plus élevée, en comparaison notamment avec les États-Unis et le Royaume-Uni, l'Allemagne se situant à un niveau intermédiaire. L'indicateur synthétique de l'OCDE distingue toutefois la protection de l'emploi en CDI de la protection de l'emploi en CDD. Si on ne prend en compte dans cet indicateur que les éléments liés à la protection de l'emploi en CDI, on s'aperçoit que celle-ci n'est pas si élevée en France et qu'elle est plus faible qu'en Allemagne. En revanche, les emplois particulièrement protégés en France en comparaison internationale sont les contrats temporaires. Faudrait-il par conséquent flexibiliser des contrats qui sont déjà précaires si on pense que le marché du travail n'est pas assez souple en France ? En matière de flexibilité du marché du travail, le taux de rotation en France est très élevé : environ 24 % de la population active change de travail au cours de l'année. Ce taux est supérieur à celui des États-Unis. Toutefois, cette flexibilité relativement bonne reste concentrée sur un faible nombre de personnes. Ces personnes très flexibles sont illustrées par le graphique 6 montrant la part des CDD courts de moins d'un mois dans les embauches. Tous les trimestres, même en période de crise, plus de quatre millions de contrats sont signés en France. Sur ces quatre millions de contrats en 2000, 35 % étaient de moins d'un mois, contre 66 % à l'heure actuelle. On passe d'un emploi et d'un contrat à un autre, d'où une flexibilité et un taux de rotation très élevé mais concentré sur 13 % de la population française (si l'on inclut les CDD et l'intérim), contre 14 % en Allemagne.

Graphique 6 : Part (en %) des CDD courts (moins d'un mois) dans les embauches

Source : Acoess-Urssaf.

Le salaire minimum

Le salaire minimum est également évoqué pour expliquer les problèmes de l'économie française, notamment dans le cadre de comparaisons avec l'Allemagne (qui ne dispose pas d'un salaire minimum interprofessionnel). Le salaire minimum en France est relativement élevé, bien qu'il le soit moins qu'au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Irlande et en Belgique. En parité de pouvoir d'achat, il est très proche de celui du Royaume-Uni, sachant que le Royaume-Uni connaissait le plein emploi avant la crise. Le salaire minimum peut représenter un coût pour l'entreprise et ainsi mettre de côté un certain nombre de travailleurs peu qualifiés, dont la productivité est inférieure au salaire minimum.

Mais d'un autre côté, il s'agit d'un élément de demande assez important pour les entreprises puisque même si la diffusion de la progression du Smic n'est pas intégrale, cela permet d'avoir des salaires relativement plus conséquents et ainsi de stimuler la demande intérieure. Ainsi, les résultats des études économétriques tentant de mesurer l'incidence du salaire minimum sur l'emploi ne sont pas tranchés. Beaucoup d'entre elles ne permettent pas de conclure à un impact significatif (Card/Krueger, 1995 ; Dolado *et al.*, 1996 ; Elmeskov *et al.*, 1998 ; Bassanini/Duval, 2006).

La fiscalité et le coût du travail

La fiscalité et le coût de travail sont également mis en cause. Concernant les coûts salariaux unitaires dans l'industrie manufacturière, il apparaît que depuis 1997, les États-Unis et le Japon ont gagné en compétitivité sur l'Europe. La France se situe en dessous de la zone euro, tandis que la compétitivité du Royaume-Uni s'est assez fortement dégradée.

Au sein de la zone euro, la France se positionnait en tête en termes de maintien de ses coûts salariaux jusqu'en 2003, période à partir de laquelle l'Allemagne a réussi à baisser ses coûts salariaux unitaires de façon marquée. Toutes les politiques de désinflation salariale et les réformes *Hartz* sur le marché du travail ont sans doute joué à plein à ce moment-là : dans l'ensemble des pays, les coûts salariaux unitaires ont augmenté, excepté en Allemagne. Les coûts salariaux unitaires tiennent compte du salaire et de la productivité. En 2006, les salaires en France étaient encore inférieurs à l'Allemagne mais en évolution, ils ont nettement plus baissé en Allemagne qu'en France au cours des dernières années. En termes de productivité en revanche, la France reste à des niveaux extrêmement élevés. En comparaison sur l'Union européenne, la France affiche des niveaux de productivité supérieurs aux plus grands pays, y compris l'Allemagne. Cette productivité élevée a un avantage en termes de coûts mais explique aussi les destructions massives d'emplois, notamment dans l'industrie.

La durée du travail

Le temps de travail est un point souvent avancé pour expliquer les malheurs de l'économie française. Si on ne considère que les temps pleins, la France, parmi ces grands pays, est le pays où l'on travaille le moins avec les Pays-Bas. En revanche, la France est le pays où l'on a le moins recours au temps partiel : seuls 17 % des salariés en France travaillent à temps partiel alors que la moyenne des pays étudiés (France, Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et États-Unis) est de 23 % et que l'Allemagne affiche un taux de 33 %. Aux Pays-Bas, quasiment 50 % des salariés sont à temps partiel. La France a réduit son temps de travail par la durée légale, tandis que d'autres pays l'ont réduit par le temps partiel. En outre, la durée hebdomadaire des salariés à temps partiel est de 23 heures en France, contre 18 heures en Allemagne et 20 heures en moyenne. Par conséquent, si on considère la durée annuelle de travail habituelle tous salariés confondus, un français travaille 1 879 heures par an, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de ces grands pays. L'Allemagne et les Pays-Bas affichent un temps de travail annuel inférieur à la France, avec respectivement -10 % et -17 %. Certains pays en plein emploi travaillent en revanche plus longtemps.

Dès lors, le problème ne réside pas dans la durée annuelle de travail, mais plutôt dans la durée tout au long de la vie. En effet, un Français travaillera

moins tout au long de sa vie qu'un Allemand ou un Hollandais, le taux d'emploi étant relativement bas en France. Seule l'Italie est en dessous de la France en termes de taux d'emploi. Mais le diagnostic doit être affiné puisqu'au regard de la tranche d'âge entre 25 et 54 ans, le taux d'emploi est très bon en France, qui fait même mieux que l'Allemagne de ce point de vue. En revanche, pour les jeunes et les seniors, ce taux reste faible. Les Français travaillent donc moins longtemps : ils entrent plus tard sur le marché du travail et en sortent plus tôt. Une fois qu'ils sont sur le marché du travail entre 25 et 54 ans, ils travaillent plus que dans certains pays avec un taux d'emploi important. C'est sans doute sur les extrémités de la population que la politique devrait porter et non sur la durée annuelle des personnes qui ont un emploi et un temps de travail relativement élevé.

La situation du marché du travail au cours de la crise : une comparaison internationale

Où en sommes-nous ? Et nos partenaires ?

Il existe un cycle de productivité au cours des crises, c'est-à-dire que lorsque la conjoncture ralentit, les entreprises ne licencient pas tout de suite. Elles essaient d'abord d'utiliser des éléments de flexibilité internes comme la durée ou le coût du travail. Si la crise continue, elles licencient les intérimaires et les personnes en CDD. Dans un troisième temps, elles mettent en œuvre des licenciements économiques. Il est dès lors intéressant de se pencher sur la réactivité du marché du travail par pays. Le graphique 7 présente des équations économétriques permettant de calculer des délais moyens d'ajustement.

Graphique 7 : Caractéristiques structurelles des marchés du travail

Sources : OCDE, calculs OFCE.

Si on prend comme élément de réactivité ces délais, on s'aperçoit que d'un côté du graphique, le marché du travail est rigide, c'est-à-dire que les entreprises licencient très lentement par rapport au marché des biens et services. Sur le côté opposé, la réactivité est très forte. Dans certains pays comme le Japon, le marché du travail ne réagit que très peu à l'activité alors qu'aux États-Unis et en Espagne, le marché du travail réagit très rapidement. La France se situe plutôt vers un marché du travail réactif (davantage que le marché du travail allemand). En termes de productivité au cours de la crise, les écarts ne sont pas significatifs.

Une seconde approche consiste à regarder, au cours de la crise, la destruction d'emplois escomptée par rapport à la chute d'activité et à la productivité. En France, on s'attendait à une destruction d'emplois de 5,8 %, au Royaume-Uni de 10,4 % et en Allemagne de 8,4 %, en raison également du haut niveau de productivité. La chute d'activité ayant été marquée, de massives destructions d'emplois auraient dû se produire. Dans certains pays comme les États-Unis ou l'Espagne, le volume de destructions correspond aux prévisions initiales. Ainsi, le marché du travail a été très réactif. En deux ans, il s'est ajusté au marché des biens et services. En Espagne, il s'est même produit un surajustement avec un effet de structure, c'est-à-dire que de nombreux emplois ont été détruits dans le secteur de la construction, où la productivité est relativement faible. Outre-Rhin, il s'est produit un petit « miracle allemand ». Car en raison de la forte chute d'activité et d'une productivité élevée, les destructions d'emplois auraient dû être nombreuses. Finalement, c'est en Allemagne que le plus faible nombre de destructions d'emplois a été observé au cours de cette période, la France étant située à un niveau intermédiaire.

Comment expliquer les disparités ?

Des éléments de flexibilité interne peuvent être mis en place au moment des crises. Il est possible notamment de baisser le temps de travail, de réduire les salaires ou le coût du travail.

L'Allemagne a surtout réagi en diminuant très fortement le temps de travail, notamment par le chômage partiel qui a permis de limiter l'impact sur l'emploi. Le Japon a opté avec succès pour la baisse du coût du travail, avec un ajustement sur les salaires. La France n'a pas tellement réduit le temps de travail ni ajusté par les baisses de salaires. Bien que l'ampleur de la crise actuelle ait été beaucoup plus forte que la récession de 1993, la baisse de la durée du travail a été identique au cours de ces deux crises. Les entreprises qui utilisent la baisse du temps de travail pour atténuer l'impact sur l'emploi ont peu utilisé cet outil au regard de la chute d'activité. Les dispositifs de chômage partiel ont été exploités certes aussi en France, mais moins qu'en Allemagne. L'impact de la loi de 2007 en faveur du Travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) sur la défiscalisation des heures supplémentaires pourrait être un élément explicatif de ce faible recours à la réduction du temps de travail en France.

Quelles perspectives ?

L'ajustement sur le chômage va continuer dans les trimestres et années à venir. Certains ajustements potentiels sont encore très forts, notamment dans les économies qui ont eu recours à une baisse de la durée et du coût du travail afin d'éviter les destructions d'emploi au cours de la crise. Peut-on maintenir des salaires comprimés, avec une durée du travail affaiblie ? Lors de la reprise d'activité, la durée du travail, le coût du travail et les salaires augmenteront dans ces pays. Cela aboutira soit à une croissance sans emploi, soit à des destructions d'emplois dans l'ensemble de ces pays.

Indications bibliographiques

BASSANINI A., DUVAL R., « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 486, juin 2006, p. [n.c.]. [Autre version : *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 35, juin 2006, p. [n.c.]]

CARD D., KRUEGER A. B., *Myth and Measurement – The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, Princeton, 1995

DEMMOU L., « La désindustrialisation en France », *Les Cahiers de la DG Trésor*, n° 2010-01, juin 2010, p. 1-50

DOLADO J. J., KRAMARZ F., MACHIN S., MANNING A., MARGOLIS D., TEULINGS C., « The Economic Impact of Minimum Wages in Europe », *Economic Policy*, octobre 1996, p. 319-370

ELMESKOV J., MARTIN J., SCARPETTA S., « Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, n° 2, automne 1998, p. [n.c.].

Les réformes *Hartz*, remise en cause de l'État social ?¹

Isabelle BOURGEOIS

Dans la perspective des élections au Bundestag de septembre 2013, le thème de la justice sociale figure en tête de l'agenda politique. Si le parti social-démocrate ne revendique pas ouvertement un retour en arrière sur les réformes sociales adoptées dans le cadre de l'Agenda 2010 par le Chancelier Gerhard Schröder en ce qu'elles ont incontestablement contribué au regain de compétitivité allemand, il n'en continue pas moins de nourrir de profonds griefs envers celles à qui certains, en son sein, reprochent depuis dix ans d'avoir « démantelé » l'État social : les lois Hartz. Elles servent de point de cristallisation et de prétexte à toute une série de revendications. La réforme du régime d'assurance chômage adoptée par les lois Hartz I et III n'est plus guère controversée aujourd'hui, mises à part quelques dispositions particulières ; elle l'est d'autant moins que le marché du travail s'est montré très robuste, même durant la dernière récession. Il en va tout autrement du régime des mini-jobs, assoupli par la loi Hartz II (2002), et du nouveau régime d'assistance créé par la loi Hartz IV, entrée en vigueur en 2005. Dans le langage politique des opposants à ces réformes, ces aspects de l'approche allemande de la « flexicurité », conjugués à l'assouplissement de la réglementation du travail (intérim, CDD...), sont désignés comme la source d'une « précarisation » dramatique de l'emploi, voire de la « paupérisation » de pans entiers de la population.

Entre 2003 et 2005 sont entrées en vigueur quatre lois qui amendent profondément le Code social allemand (*Sozialgesetzbuch*, SGB). Intitulées *lois pour des services modernes sur le marché de l'emploi* (*Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*), elles sont d'entrée de jeu surnommées « lois Hartz ». Elles émanent en effet d'un catalogue de recommandations (treize « modules » de réforme, voir Pautrat, 2002) formulées par une commission *ad hoc* instituée au début de 2002 et chargée de formuler des propositions pour moderniser le droit du travail et réorganiser les institutions en charge du placement des chômeurs et de la gestion des prestations chômage : la « Commission pour la réduction du chômage et la restructuration de l'Office fédéral du travail » (*Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*). Composée d'experts, de responsables politiques et de partenaires sociaux, elle est présidée par Peter Hartz, auparavant directeur du travail (DRH) chez Volkswagen en sa qualité de membre d'IG Metall.

L'objectif de ces lois (et de quelques autres adoptées à cette époque) est d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail afin de réduire ce *mismatch* constaté par les experts à la fin des années 1990 et

¹ Article actualisé en juillet 2013, NdE.

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

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

Lois *Hartz I, II* et *III* :

améliorer l'adéquation entre offre et demande sur le marché du travail

Loi Hartz I

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

un but de prévention du chômage en cherchant à hausser la qualification – c'est-à-dire l'employabilité – des demandeurs d'emploi.

Concrètement, cette loi réforme donc le statut et l'organisation de ce qui était alors l'Office fédéral pour l'emploi et fait obligation à ses antennes locales, les « bureaux pour l'emploi », de créer des agences d'intérim privées ou mixtes sous contrat (*Personal Service Agenturen* : « Agences de services de personnel ») et chargées du placement comme de la requalification des demandeurs d'emploi. Cette mesure s'inscrit dans la continuité de la libéralisation du marché du placement, ouvert à la concurrence depuis 1994. Mais elle s'est révélée inefficace et est abrogée à la fin 2008, d'autant que la loi *Hartz III* entrée en vigueur en 2004 rend partiellement caduque cette mesure.

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

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

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

Loi Hartz II

La loi *Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* du 23 décembre 2002, entrée en vigueur progressivement entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril 2003, cherche, pour sa part, à rendre plus attractive la reprise d'une activité et à faciliter l'insertion sociale par l'emploi. Dans cet objectif, elle régularise également les « petits boulots » pour absorber une partie de la forte demande d'emplois peu qualifiés. Elle élargit parallèlement les mesures de qualification préalables à la formation pour les jeunes handicapés ou les jeunes présentant des difficultés d'insertion.

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

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

Loi Hartz III

La loi *Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* du 27 décembre 2003 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 se concentre sur le régime d'assurance chômage.

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

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

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

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

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

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

Dans un deuxième temps, cette loi réduit la durée de versement des allocations chômage (assurance chômage), appelées *Arbeitslosengeld* (ALG). Celle-ci est fixée à 12 mois pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans, de quelques mois de plus pour les plus âgés. Pour eux, la durée de versement a été allongée encore en 2008 et va aujourd'hui jusqu'à 24 mois pour les chômeurs de 58 ans ou plus jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite. Ces prestations sont étendues aux actifs en formation continue. Quant au montant de l'allocation

chômage, il s'établit à 60 % ou 67 % du salaire net antérieur selon que le demandeur d'emploi a des enfants ou non (s'il n'y a pas de montant maximal, la référence est le plafond du salaire annuel soumis à cotisations sociales).

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

Loi Hartz IV :

prévention du risque de pauvreté et d'exclusion sociale grâce à l'emploi

La loi *Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* adoptée le 29 décembre 2003 et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2005 réorganise entièrement le dispositif d'assistance, financé par l'impôt (et non par les cotisations, à l'inverse de l'assurance chômage). Jusque-là, deux types de régimes existaient, et leurs prestations étaient cumulables : d'une part l'aide aux chômeurs en fin de droits (*Arbeitslosenhilfe*), d'autre part l'aide sociale (*Sozialhilfe*). La coexistence de ces deux régimes, ajoutée à la possibilité d'en cumuler les prestations, avait mené au fil du temps à la constitution d'un salaire minimum implicite de référence que le Conseil des Sages, haute autorité chargée d'évaluer les politiques publiques et de formuler des recommandations aux gouvernements, avait identifié comme l'une des principales sources de la ténacité du chômage structurel en Allemagne au côté d'une réglementation trop rigide du marché du travail (voir notamment son rapport 2002/03).

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

tièrement déconnectée, y compris au plan institutionnel : elle relève exclusivement des acteurs en charge de la politique sociale *stricto sensu*, qu'ils soient publics ou privés, c'est-à-dire des communes, des œuvres sociales des Églises, etc.

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

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

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

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

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

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

Cependant, certains éléments du patrimoine sont intangibles : une partie de l'épargne (par exemple 10 050 euros pour une personne née après 1964 ou 33 800 euros si l'année de naissance est antérieure à 1948) ; tout bien dont l'exploitation conduirait à une perte de plus de 10 % de sa valeur ; le logement principal détenu en propriété dès lors que sa surface est « appropriée ou raisonnable » par rapport au nombre de personnes vivant dans ce logement (un logement inférieur à 130 m² ne donne pas lieu à examen en règle générale) ; le véhicule de chaque personne apte à travailler ; tous les biens mobiliers nécessaires et habituels pour l'entretien du foyer ; et des éléments d'actifs d'une valeur raisonnable (épargne-retraite ; financement d'un logement de taille raisonnable permettant d'accueillir des personnes handicapées ou en situation de dépendance).

La réforme de fond qu'apporte la loi *Hartz IV* au régime d'assistance aux demandeurs d'emploi consiste d'abord dans sa réorientation vers une logique de *workfare* : dorénavant, ce qui importe, c'est de « *mettre fin le plus rapidement possible à la situation de pauvreté des personnes concernées grâce au placement dans un emploi leur permettant d'assurer leur subsistance* » (Promberger, 2010). C'est cette approche aussi qui le distingue de l'aide sociale, réservée aux personnes se trouvant dans l'incapacité d'occuper un emploi. Toutes celles qui, à l'inverse, disposent d'une capacité de travail pleine et entière (minimum de trois heures par jour) sont considérées par définition comme des demandeurs d'emploi, et l'approche qui prévaut alors est celle de l'activation. L'objectif du soutien de la collectivité auquel elles peuvent prétendre se distingue aussi de celui des prestations de l'assurance chômage en ce sens qu'il vise à soutenir chez les allocataires la « capacité à occuper un emploi » (*Erwerbsfähigkeit*). Pour le dire autrement : selon cette approche, la meilleure politique possible de prévention du risque de pauvreté comme d'exclusion sociale est de maintenir et/ou de rétablir l'employabilité de la personne concernée ; seule l'activité permet de générer un revenu issu du travail et de garantir l'inclusion sociale.

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

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

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

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

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

D'autre part, le périmètre d'application de cette solidarité est plus large que dans le régime abrogé : l'ALG II n'est pas destiné à couvrir la subsistance du seul demandeur d'emploi, mais celle d'une « communauté de besoins » (*Bedarfgemeinschaft*), c'est-à-dire aussi des personnes à sa charge, vivant sous son toit et qui sont dans l'incapacité de travailler. La similitude avec la catégorie « unité de consommation », utilisée par les statisticiens pour calculer le pouvoir d'achat et le revenu des ménages, est indéniable. Au « forfait de base » destiné au chômeur inscrit s'ajoute donc le versement d'une « indemnité sociale » (*So-*

zialgeld) destinée à ses enfants et aux autres membres de la communauté de besoins (conjoint, ascendants, collatéraux). Son montant est fonction des besoins spécifiques estimés des différents groupes d'âge (Bourgeois, 2010).

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

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

Tout emploi est considéré comme « acceptable » (*zumutbar*), dès lors qu'il n'est pas contraire aux bonnes mœurs (*sittenwidrig*), et il doit être accepté dès lors que le demandeur d'emploi est physiquement et psychiquement en mesure de l'occuper (cela vaut également pour toute autre mesure de réinsertion). Cette acceptabilité vaut même si l'emploi en question implique un déménagement (des aides sont alors prévues), un changement de métier, si l'emploi ne correspond pas exactement à la qualification initiale du demandeur (des mesures de requalification sont prévues) ou si la rémunération est inférieure au salaire convention-

nel en vigueur dans la branche ou la région (SGB II, § 10). L'emploi proposé ne peut être refusé que pour des raisons personnelles strictement définies.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En contrepartie des obligations de quête active d'un emploi ou de toute autre mesure permettant la réinsertion en emploi, et qui découlent de leur « responsabilité individuelle » (SGB II, § 1), les chômeurs percevant l'ALG II bénéficient

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

Ces *Jobcenters* proposent un certain nombre de « prestations en vue de l'insertion au travail » (*Leistungen zur Eingliederung in Arbeit* ; SGB II, chap. 3, section 1). La gamme comprend le conseil et le placement, l'inscription dans des mesures de formation continue ou de requalification, mais aussi un suivi psychologique, ainsi que, le cas échéant, le versement d'une « allocation d'insertion » (*Einstiegsgeld*) ou encore le placement dans une « opportunité de travail » (*Arbeitsangelegenheit*), c'est-à-dire d'un emploi d'insertion. Le critère distinguant ces deux dernières mesures est le degré d'employabilité constaté chez le bénéficiaire. Ainsi, l'« allocation d'insertion » est réservée à ceux parmi les chômeurs bénéficiaires de l'ALG II qui ont ou bien retrouvé une activité salariée d'au moins 15 heures par semaine et soumise à cotisations chômage, ou bien qui veulent créer une activité indépendante et l'exercer en tant qu'activité principale. À l'inverse, les « opportunités de travail » sont destinées aux chômeurs bénéficiaires de l'ALG II à qui aucune autre mesure de qualification ou d'insertion sur le marché du travail ne peut être proposée et pour qui la priorité est de leur permettre de garder un lien structurant avec le monde du travail afin qu'ils puissent maintenir ou élargir leurs compétences.

Ces « opportunités de travail », également appelées « jobs d'appoint », sont mieux connus sous le nom de « jobs à 1 euro » (*Ein-Euro-Job*). Comme il ne s'agit pas d'emplois (activité professionnelle), ils n'ouvrent pas droit à rémunération au sens classique ; ils ne donnent donc pas lieu non plus à affiliation aux régimes de protection sociale (les cotisations sont assises sur le salaire). Ce sont à l'inverse des mesures d'insertion typiques, ouvrant droit à une indemnité (et non pas un salaire) qui vise à dédommager le bénéficiaire des « dépenses supplémentaires » qu'il engage pour exercer cette activité (*Mehraufwandsentschädigung*). Le montant de cette indemnité, déterminé au niveau local et en fonc-

tion des besoins et capacités de l'intéressé, est le plus généralement de 1 euro l'heure (parfois 2 euros). Cette indemnité est cumulable avec le forfait de base de l'ALG II pour rendre plus attractif l'effort d'insertion par le travail – c'est là le second objectif du dispositif. Ces « opportunités de travail » sont par ailleurs strictement réglementées : il ne peut s'agir que d'activités d'intérêt général, il est interdit d'embaucher les candidats sur un poste habituellement régi par un autre type de contrat de travail, et ces « jobs » ne doivent pas fausser la concurrence. Le 'temps de travail' est inférieur à 30 heures par semaine, et la durée des contrats est limitée à 24 mois sur une période de cinq ans. Pour la plupart, ces « jobs » d'insertion sont proposés par le secteur public (écoles, jardins d'enfants), les organisations caritatives ou les associations à but non lucratif.

Les réformes *Hartz* visent à pérenniser l'État social

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

En 2003, au moment où commencent à entrer en vigueur les réformes *Hartz*, l'État-providence accapare près d'un tiers du PIB en Allemagne ; cette part avait connu une forte hausse en trente ans. Les prélèvements sociaux et fiscaux pèsent lourdement sur le facteur travail, inhibent la compétitivité, et seul le recours accru à la dette permet encore de maintenir un modèle de redistribution qui bénéficie de plus en plus aux seuls *insiders* et se traduit par l'exclusion d'une part croissante de la population. Dès cette époque, la montée du chômage est inéluctable en Allemagne (comme dans l'Union européenne – UE), d'autant que, parallèlement, la tertiarisation de l'activité et la globalisation remettent en question un modèle économique et social qui s'était construit au début de l'ère industrielle. Ce constat avait incité les États membres à adopter une stratégie commune lors du Sommet de Lisbonne en 2000. Cette « Stratégie de Lisbonne » visait à la fois, grâce à un cap de consolidation des finances publiques et un programme de réformes structurelles, à rétablir la compétitivité des économies, source de création d'emplois, et ce faisant, à générer une plus grande cohésion sociale. Dans cet effort, mené en Allemagne sous le label « *Agenda 2010* », une part fondamentale revenait à des réformes de fond des systèmes de protection sociale

afin de rendre leur financement plus soutenable et leur protection plus juste (Rürup, 2012).

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

L'art. 20 de la Loi fondamentale, qui pose les fondements de l'ordre étatique, dispose : « *La République fédérale d'Allemagne est un État fédéral démocratique et social* » (§ 1). Le principe d'État social figure au même rang que celui d'État de droit. L'art. 28 (1) précise ce lien, soulignant les « *principes d'un État de droit républicain, démocratique et social* ». Mais la Constitution se contente de poser le principe. C'est « *au législateur qu'il revient de définir ce qu'est l'organisation juste de l'ordre social* » et de « *créer un droit social qui obéit à ce principe et qui soit empreint d'humanité* », explique par exemple Udo Steiner, un des juges de Karlsruhe, spécialiste de droit social, peu après la présentation de l'*Agenda 2010* (F.A.Z., 2 juin 2003).

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

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

Les réformes *Hartz* s'inscrivent dès lors dans la continuité d'une approche de la protection sociale établie depuis l'origine sur l'articulation entre assistance et appel à la responsabilité individuelle. Loin de constituer un changement de paradigme, le concept en apparence nouveau qu'est l'activation repose au contraire sur l'un des principes fondateurs de l'État social (*Sozialstaat*) allemand :

celui de l'aide à l'auto-assistance (*Hilfe zur Selbsthilfe*). Ce principe est plus que l'expression du principe de subsidiarité (avec ses deux facettes que sont la liberté et la responsabilité) : il exprime aussi le lien indissociable entre les deux faces de l'économie sociale de marché que sont l'approche libérale (seul un marché libre, c'est-à-dire fluide, génère la prospérité) et l'approche sociale (la solidarité collective pour les laissés-pour-compte du marché). La collectivité a un devoir de solidarité envers l'individu en difficulté, et ce dernier a un droit à cette solidarité s'il ne parvient pas à surmonter seul ses difficultés – et seulement si. C'est ce « seulement si » qui avait été vidé de son sens au fil d'un glissement progressif vers l'égalitarisme et une logique de revendication, et que les réformes ont réactivé, le parant des couleurs plus modernes du terme « activation » dans la rhétorique politique.

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

Loin de constituer une rupture historique, les réformes *Hartz* s'inscrivent aussi dans la continuité historique d'un modèle en perpétuelle réforme (Lasserre, 2011). La plus 'radicale' et la plus récente d'entre elles avait été menée sous le Chancelier Kohl, en 1997, avec l'amendement de la *loi sur la promotion*

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

La polémique autour des réformes *Hartz*

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

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

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

Contentieux relatifs à l'organisation

La problématique de l'organisation du régime de l'ALG II est source d'innombrables contentieux. Une première catégorie est celle des procès engagés par les particuliers (les frais de justice sont pris en charge par l'État ; Brenke, 2013).

Dans leur grande majorité, ils portent sur la réalité de la « communauté de besoins » (il y a eu de nombreux abus et effets d'aubaine), sur le calcul des éléments à prendre en compte pour la définition du critère de « nécessité » ouvrant droit au versement des aides (surface de l'appartement, valeur de la voiture, éléments de patrimoine intangibles, etc.), ou sur des dispositions isolées. Une deuxième catégorie oppose les acteurs institutionnels en charge de l'ALG II (communes seules, communes et Agence fédérale pour l'emploi ?) et du financement des diverses aides versées au titre de l'ALG II (Fédération, communes ?). Les attributions respectives ont été clarifiées depuis.

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

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

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

Questions de principe

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

lois *Hartz* dans la politique de protection contre le chômage. Depuis sa mise en œuvre dans la RFA d'après-guerre, celle-ci visait la préservation du standard de vie. Depuis le début du millénaire, dans un contexte global qui a subi de profondes mutations, elle poursuit un autre objectif : la prévention de la pauvreté (Promberger, 2010). C'est là le grief foncier fait à la loi *Hartz IV*. Il prend pour point de cristallisation le caractère forfaitaire de l'ALG II, de même que le critère de « nécessité » ouvrant droit à son versement. Dans l'ancien régime de l'*Arbeitslosenhilfe*, l'aide était proportionnelle au salaire antérieur.

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

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

Le forfait de base de l'ALG II est-il conforme à la Constitution ? La Cour de Karlsruhe a répondu par l'affirmative dans son arrêt de fond du 9 février 2010 (BVerfG, 1BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09). Il n'avait pas à statuer sur le montant, mais sur la question de savoir si cette aide permet aux bénéficiaires de mener « *une vie conforme à la dignité humaine* », c'est-à-dire de subvenir à leurs besoins vitaux et de participer à la vie sociale. L'ALG II respecte ces critères. Le forfait est un soutien passager accordé à une personne en quête active d'emploi ; de ce fait, son montant doit être nettement inférieur à un bas salaire afin d'inciter au retour à l'emploi. En revanche, n'est pas conforme à la Constitution le mode de calcul du montant de cette aide choisi par le législateur, qui a estimé « *à l'aveuglette* » les besoins des bénéficiaires. La Cour a donc fait injonction au législateur de justifier ses choix. D'autre part, il doit tenir compte des besoins spécifiques des enfants mineurs (scolarité) dans le calcul du minimum vital qui leur est destiné (*Sozialgeld*) ; une attention particulière leur est due afin qu'ils soient en mesure, « *plus tard, de subvenir à leurs besoins par leurs propres forces* » (voir Bourgeois, 2010). À la suite de cet arrêt, le lé-

gislateur a révisé et rendu plus transparent le mode de calcul de l'aide forfaitaire (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012) comme des aides ponctuelles pour besoins exceptionnels (en vigueur depuis 2010). Par ailleurs, il a adopté un régime de soutien spécifique pour les enfants d'âge scolaire, nommé « Formation/éducation et participation » (*Bildung und Teilhabe*). Ce système de bons d'achat pour fournitures scolaires ou d'aides à l'inscription dans un club sportif ou une association musicale est également connu sous le nom de « Paquet formation/éducation » (*Bildungspaket* ; en vigueur depuis 2011).

L'instrumentalisation idéologique

La loi est accusée d'être « socialement injuste » et de « démanteler » l'État social. Les lignes argumentaires développées, qui exprimaient à l'origine l'opposition notamment de la gauche du SPD et d'une partie du mouvement syndical (ver.di surtout, qui avait saisi cette occasion pour développer sa fonction tribunitienne, voir Pautrat, 2005 ; Bourgeois, 2006), servent aujourd'hui essentiellement à justifier la revendication d'un salaire minimum légal généralisé. Pour des raisons électoralistes, cette revendication tend à être défendue désormais non seulement par le SPD, mais aussi par les autres partis établis. Elle l'est d'autant plus que « l'affaire Amazon » déclenchée à la suite d'un reportage diffusé sur la première chaîne publique le 13 février 2013 (abus en matière de travail intérimaire) a replacé la thématique du socialement (in)juste en tête de l'agenda politique.

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

L'identité entre le montant forfaitaire de base de l'ALG II et celui de l'aide sociale favorise toujours une grande confusion entre ces deux régimes. Celle-ci

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

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

Ce thème est d'autant plus médiatique et porteur que ne circulent dans l'espace public que quelques rares données chiffrées ne permettant pas d'avoir une lecture plus fine des réalités multiples que recouvre le soutien au titre de l'ALG II. Elles se limitent généralement au total des bénéficiaires (plus de 6 millions de personnes !) et des jeunes (près de 2,4 millions de moins de 25 ans !). On en oublie que l'ALG II est un régime qui bénéficie à « toute personne dépourvue de revenus [et] capable de travailler au moins trois heures par jour », soit près de 4,4 millions de personnes (Konle-Seidl, 2013).

Le débat sur la progression de la pauvreté en Allemagne se fonde également sur un chiffre très médiatique : 382 euros par mois. Or il convient d'ajouter à ce forfait de base l'ensemble des aides perçues. Dans ce cas, l'écart avec des revenus issus du travail se révèle non significatif quand on considère des ménages (ou communautés de besoins) à profils de qualification comparables, c'est-à-dire relativement faibles (Brenke, 2013) ; dans l'ensemble, ce sont les couples avec enfants qui s'en sortent le mieux, puisqu'ils cumulent les diverses aides et les allocations familiales (*Kindergeld*). Or la moitié (environ un million de per-

sonnes) des demandeurs d'emploi qui bénéficient de l'ALG II ne sont pas ou très peu qualifiés, ce qui explique une partie des difficultés qu'ils rencontrent dans la quête d'un emploi.

Tableau 1 : Qui sont les bénéficiaires de l'ALG II (Hartz IV) ?

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

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

Ce constat renvoie à une autre problématique : celle de la distribution des revenus selon le niveau des qualifications (voir Bittorf/Klein, 2012). Elle n'est pas abordée dans le débat sur la pauvreté, mais elle a déterminé l'Agence fédérale pour l'emploi à présenter en février 2013 un programme de formation professionnelle initiale dédié aux bénéficiaires de l'ALG II âgés de 25 à 43 ans. Ce nouveau programme, d'une durée de quatre ans, prolonge ainsi la politique de qualification de l'Agence qui s'adressait jusqu'ici en priorité aux 15-25 ans.

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

Dans ce cadre aussi, on entretient la confusion. Contrairement à leur nom mal choisi, les jobs à 1 euro ne sont pas des emplois, mais des mesures d'insertion réservées à des demandeurs d'emploi difficiles à placer pour diverses raisons. Ils ont très mauvaise réputation : on les considère comme des mesures bureaucratiques destinées à brimer les chômeurs, et on les accuse de supprimer des emplois réguliers. Ces reproches sont en partie justifiés : longtemps, ces mesures n'ont pas été proposées avec le discernement requis, s'adressant par exemple à des jeunes non qualifiés qu'il aurait mieux valu placer en apprentissage. En conséquence de quoi, le nombre de ces emplois d'insertion vient d'être divisé par deux (il y en a désormais 150 000 par an), et les places offertes seront mieux définies en fonction des problématiques individuelles, à commencer par l'effort d'inclusion sociale (*Spiegel-Online*, 23 janvier 2013).

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

bauches de main-d'œuvre d'appoint, quand il ne s'agit pas d'emplois domestiques (*IAB-Kurzbericht*, n° 24, 2012).

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

La demande d'emplois à temps plein a en effet beaucoup reculé pour une multitude de raisons. Les entreprises cherchent à accroître leur rentabilité : ces emplois apportent une grande flexibilité, et ils permettent d'abaisser le coût du travail (les charges patronales sont réduites). Pour les salariés, les raisons sont fiscales : le régime de l'IR n'incite pas les épouses à accepter un emploi rémunéré au-delà de quelque 400 euros par mois (voir Eichhorst/Thode, 2010) ; le fait que ces mini-jobs sont exonérés de cotisations sociales et d'impôts les rend attractifs. Elles sont sociétales : le modèle du ménage à un seul revenu ou revenu principal est en perte de vitesse, en Allemagne aussi, et le revenu du ménage se compose de plus en plus souvent des salaires issus des diverses configurations d'emplois atypiques. Enfin, elles sont structurelles : une grande partie de la hausse de la demande est liée à l'extension du secteur des services, notamment dans le cadre de la libéralisation du secteur postal et des télécommunications (voir Bourgeois, 2008). Or ce dernier aspect est rarement évoqué, et pour cause : le syndicat ver.di peine à organiser ces nouvelles 'branches' et, faute de représentativité, a fait d'un Smic légal généralisé son cheval de bataille : « 8,50 euros sont la moindre des choses ». L'argument de la pauvreté et de la précarité pour revendiquer un tel Smic prend là tout son sel. On comprend mieux les hésitations du ministère fédéral des Affaires sociales pour publier son 4^{ème} Rapport sur la pauvreté et la richesse en Allemagne (*Lebenslagen in Deutschland*, mars 2013).

Reste la question du groupe qui constitue le cœur du débat sur les *working poor* : les *Aufstocker*, littéralement « ceux qui augmentent leurs revenus par cumul » ; ils sont environ 1,3 million actuellement, et la plupart d'entre eux travaillent à temps partiel et très partiel (Konle-Seidl, 2013). Ils cumulent aides au

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

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

Alors que, malgré toutes leurs contradictions, les réformes *Hartz* cherchent à mieux garantir l'avenir du financement de l'État social, elles ont ouvert dans l'ancien consensus social une plaie sensible qui refuse de se refermer. Et, à y regarder de plus près, « *l'opposition aux réformes [...] révèle combien sont nombreux dans la société ceux qui refusent de reconnaître que leurs acquis sont remis en question par la compétition globale des sites, et non pas par une politique de réformes abusivement qualifiée 'd'inéquitable'* » (Pohl, 2004). Dans le « modèle social » auquel ils sont profondément attachés, et qui constitue l'un

des plus solides ciments de leur identité collective à travers une histoire mouvementée, les Allemands aussi peinent à assumer le changement et les défis induits par la « mondialisation ».

Indications bibliographiques

APPEL C., SCHIPPERGES M., « Mutation des valeurs : les Allemands, l'Europe et la mondialisation », in **BOURGEOIS I. (ed.)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Éditions du CIRAC, Cergy-Pontoise, 2005, p. 179-186

BÄCKER G., NEUFFER S., « Von der Sonderregelung zur Beschäftigungsnorm: Minijobs im deutschen Sozialstaat », *WSI-Mitteilungen*, n° 01, 2012, p. [n.c.]

BISPINCK R., SCHÄFER C., SCHULTEN T., « Argumente für einen gesetzlichen Mindestlohn », *WSI Mitteilungen*, n° 57, 2004, p. [n.c.]

BITTORF M., KLEIN A., « Niveau des qualifications et distribution des revenus », *Regards sur l'économie allemande*, n° 104, 2012, p. 15-22

BOSCH G., « L'activation des chômeurs de longue durée en Allemagne », in **HAZOUARD S., LASSERRE L., UTERWEDDE H. (eds)**, *L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales*, Éditions du CIRAC, Cergy-Pontoise, 2013, p. 141-155, (Travaux et documents du CIRAC)

BOSCH G., « La progression des bas salaires en RFA plaide pour un salaire minimum légal », *Regards sur l'économie allemande*, n° 93, 2009, p. 23-32

BOURGEOIS I., « Analyse. 'Réforme' de Hartz IV : un compromis coûteux », *Regards sur l'économie allemande*, n° 100, 2011, p. 51-53

BOURGEOIS I., « Arrêt de Karlsruhe à propos de Hartz IV : une loi conforme, mais perfectible », *Regards sur l'économie allemande*, n° 95, 2010, p. 33-36

BOURGEOIS I., « Intérim : un SMIC légal, faute de représentativité syndicale ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 86, 2008, p. 25-36

BOURGEOIS I., « Marché postal allemand : libéralisation sans concurrence », *Regards sur l'économie allemande*, n° 85, 2008, p. 5-20

BOURGEOIS I., « Directive 'Services' : les enjeux du débat allemand », *Regards sur l'économie allemande*, n° 71, 2005, p. 5-14

BRENKE K., « La réforme Hartz IV dans une perspective de politique du travail », in **HAZOUARD S., LASSERRE L., UTERWEDDE H. (eds)**, *L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales*, Éditions du CIRAC, Cergy-Pontoise, 2013, p. 119-139, (Travaux et documents du CIRAC)

BRENKE K., « Vrais et faux enjeux de la controverse sur les salaires minima légaux en RFA », *Regards sur l'économie allemande*, n° 94, 2009, p. 19-32

BRÜCKER H., KLINGER S., MÖLLER J., WALWEI U., *Handbuch Arbeitsmarkt 2013 – Datenanhang Teil III*, IAB, Nuremberg, 2013, (IAB-Bibliothek)

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, *Arbeitsmarkt 2011, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit*, vol. 59, n° spécial 2, Bundesagentur für Arbeit, Nuremberg, 2012

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS), *Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, BMAS, Bonn, 2013

DEUTSCHER BUNDESTAG, WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, « Zehn Jahre 'Agenda 2010' – Bilanz einer 'Jahrhundertreform' », *Aktueller Begriff*, n° 7, 2013, 2 p.

DINGELDEY I., « Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 8-9, 2006, p. [n.c.]

EICHHORST W., THODE E., « Priorité de l'Allemagne : concilier vies familiale et professionnelle », *Regards sur l'économie allemande*, n° 96, 2010, p. 13-21

FUCHS B., « Gründe für den Arbeitslosengeld-II-Bezug. Wege in die Grundsicherung », *IAB-Kurzbericht*, n° 25, 2012, p. [n.c.]

GEWERKSCHAFT NAHRUNG-GENUSS-GASTSTÄTTEN (NGG), VER.DI - VEREINTE DIENSTLEISTUNGS-GEWERKSCHAFT (eds), *Dumpinglohn in Deutschland* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.initiative-mindestlohn.de> [consulté le 09/07/2013]

GRABKA M., GOEBEL J., SCHUPP J., « Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten? », *DIW-Wochenbericht*, n° 43, 2012, p. [n.c.]

HEUMER M., LESCH H., SCHRÖDER C., « Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko », *IW Trends*, n° 1, 2013, p. [n.c.]

HOHENDANNER C., STEGMAIER J., « Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben. Umstrittene Mini-jobs », *IAB-Kurzbericht*, n° 24, 2012, p. [n.c.]

HORN G. A., JOEBGES H., LOGEAY C., STURM S., « Frankreich : Ein Vorbild für Deutschland? Ein Vergleich wirtschaftspolitischer Strategien mit und ohne Mindestlohn », *IMK-Report*, n° 31, 2008, p. [n.c.]

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT, *Internationaler Gerechtigkeitsmonitor 2013*, IWD, Cologne, 2013

JAHN E., WEBER E., « Zeitarbeit. Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung », *IAB-Kurzbericht*, n° 2, 2013, p. [n.c.]

KONLE-SEIDL R., « Effets du système Hartz IV sur le retour à l'emploi », in HAZOUARD S., LASSERRE L., UTERWEDDE H. (eds), *L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales*, Éditions du CIRAC, Cergy-Pontoise, 2013, p. 189-203, (Travaux et documents du CIRAC)

KUPKA P., RAMOS LOBATO P., « Politique d'activation sur le marché de l'emploi : sept ans après le SGB II », in BONTOUT O., HAZOUARD S., LASSERRE R., ZAIDMAN C. (eds), *Les réformes de la protection sociale en Allemagne : État des lieux et dialogue avec des experts français*, Éditions du CIRAC/DREES, Cergy-Pontoise/Paris, 2013, p. 65-100, (Travaux et documents du CIRAC)

LASSERRE R., « La réforme de l'État social en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 100, 2011, p. 39-50

LESSENICH S., *Das Grundeinkommen in der gesellschaftspolitischen Debatte. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2009, (WISO-Diskurs)

LÖBL D., ONNEKEN P., « Ausgeliefert! Leiharbeiter bei Amazon » [video], [reportage diffusé sur la première chaîne de l'ARD le 13 février 2013], ARD, Munich, 2013. Disponible sur : http://mediathek.daserste.de/sendungen_a-z/799280_reportage-dokumentation/13402260_ausgeliefert-leiharbeiter-bei-amazon [consulté le 09/07/2013]

LOIS HARTZ :

Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (23-12-2003): BGBl. Teil I 2002, n° 87, p. 4607 sq.

Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (23-12-2003): BGBl. Teil I 2002, n° 87, p. 4621 sq.

Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (27-12-2003): BGBl. Teil I 2003, n° 65, p. 2848 sq.

Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (29-12-2003): BGBl. Teil I 2003, n° 66, p. 2954 sq.

MÖLLER J., « Ein-Euro-Jobs gehören abgeschafft – stimmt's? », *Spiegel-Online* [en ligne], 23 janvier 2013, p. [n.c.]. Disponible sur <http://www.spiegel.de/karriere/berufsleben/mythen-der-arbeit-ein-euro-jobs-gehoren-abgeschafft-a-879046.html> [consulté le 09/07/2013]

MÖLLER J., « Ohne Leiharbeit wäre die Welt besser – stimmt's? », *Spiegel-Online* [en ligne], 23 janvier 2013, p. [n.c.]. Disponible sur <http://www.spiegel.de/karriere/berufsleben/arbeits-mythos-ohne-leiharbeit-waere-die-welt-besser-stimmt-s-a-883238.html> [consulté le 09/07/2013]

MÜLLER-HILMER R., *Gesellschaft im Reformprozess*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2006

NIECHOJ T., STEIN U., STEPHAN S., ZWIENER R., « Deutsche Arbeitskosten: Eine Quelle der Instabilität im Euroraum. Auswertung der Eurostat-Statistik für 2010 », *IMK-Report*, n° 68, 2011, p. [n.c.]

OPIELKA M., « Gerechtigkeit durch Sozialpolitik? », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 8-9, 2006, p. [n.c.]

PAPIER H.-J., « Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes – der rechtliche Rahmen der sozialen Sicherung », in **PÖTTERING H.-G.**, *Die Zukunft des Sozialstaates*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 2011

PAPIER H.-J., MÜLLER R., GERHARD R., « Ein Rückbau ist nicht verboten » [interview de Hans-Jürgen Papier], *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 juin 2006, p. [n.c.]

PAUTRAT M.-H., « Ver.di : un géant sans cohésion », in **BOURGEOIS I. (ed.)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Éditions du CIRAC, Cergy-Pontoise, 2005, p. 87-92

PAUTRAT M.-H., « Commission Hartz : missions et recommandations », *Regards sur l'économie allemande*, n° 59, 2002, p. [n.c.]

POHL R., « Agenda 2010 nach einem Jahr : die Reformen sind besser als ihr Ruf – ein Kommentar », *IWH – Wirtschaft im Wandel*, n° 5, 2004, p. [n.c.]

PROMBERGER M., « 5 ans de Loi Hartz IV : continuité et ruptures dans les politiques allemandes de lutte contre la pauvreté », *Regards sur l'économie allemande*, n° 96, 2010, p. 5-12

RÜRUP B., « L'Agenda 2010, un modèle pour la France ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 107, 2012, p. 5-14

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03* [en ligne], Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, 2002. Disponible sur : http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/02_ges.pdf [consulté le 09/07/2013]

SCHNEIDER H., « L'importance macroéconomique du système de protection sociale et ses enjeux pour la politique sociale en Allemagne », in **BONTOUT O., HAZOUARD S., LASSERRE R., ZAIDMAN C. (eds)**, *Les réformes de la protection sociale en Allemagne : État des lieux et dialogue avec des experts français*, Éditions du CIRAC/DREES, Cergy-Pontoise/Paris, 2013, p. 37-51, (Travaux et documents du CIRAC)

SCHROEDER W., « IG Metall pour un État social plus équitable », in **BOURGEOIS I. (ed.)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Éditions du CIRAC, Cergy-Pontoise, 2005, p. 71-78

SCHROEDER W., BOURGEOIS I., « Des relations sociales en plein bouleversement : Un entretien avec le Prof. W. Schroeder », *Regards sur l'économie allemande*, n° 83, 2007, p. 29-36

SPITZNAGEL E., WANGER S., « Flexibilité et différenciation du travail en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 104, 2012, p. 5-14

STEIN U., STEPHAN S., ZWIENER R., « Zu schwache deutsche Arbeitskostenentwicklung belastet Europäische Währungsunion und soziale Sicherung », *IMK-Report*, n° 77, 2012, p. [n.c.]

STREINER U., « Reformen. Sozialstaat und Verfassungsrecht », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 juin 2003, p. [n.c.]

VER.DI., « Gesetzlicher Mindestlohn – gut für Einkommen, Beschäftigung und öffentliche Finanzen », *Wirtschaftspolitische Informationen*, n° 4/2012

VOSS D., WEINKOPF C., « Niedriglohnfalle Minijob », *WSI-Mitteilungen*, n°01, 2012, p. [n.c.]

WAHL S., « Les vraies causes de la disparité des revenus en RFA », *Regards sur l'économie allemande*, n° 88, 2008, p. 27-34

WEBER B., WEBER E., « Qualifikation und Arbeitsmarkt. Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit », *IAB-Kurzbericht*, n° 4, 2013, p. [n.c.]

ZIMMERMANN K. F., « L'Allemagne exporte-t-elle trop ? », CIRAC, *Interview d'actualité* [en ligne], n° 1, 2010, 3 p. Disponible sur : http://www.cirac.u-cergy.fr/colloques_etudes_wp/interview1_fr.pdf [consulté le 09/07/2013].

Historique du système des minima sociaux¹

Emmanuelle NAUZE-FICHET

Les dix minima sociaux en vigueur à la fin 2008 sont le fruit d'une construction historique progressive et d'une approche catégorielle de la pauvreté. Les premiers dispositifs s'adressent aux personnes en incapacité de travailler ou fragilisées par les ruptures familiales. Le développement de la crise économique et du chômage dans les années 1970 débouchent ensuite sur la création d'un régime de solidarité distinct du régime d'assurance chômage pour des personnes arrivées en fin de droits.

Mais, les situations d'exclusion du système de protection sociale persistent. La création du RMI en 1988 constitue un dernier filet de sécurité en contrepartie d'un engagement des bénéficiaires dans un processus d'insertion. Les rénovations engagées depuis la fin des années 1990 visent à simplifier et rapprocher les minima sociaux et à améliorer le retour à l'emploi. La création du RSA fin 2008 poursuit ce rapprochement en fusionnant le RMI et l'API dans la nouvelle allocation et refonde la conception du système en assurant à la fois une fonction de minimum social et de complément de revenu d'activité pour les travailleurs pauvres.

Instruments de lutte contre la pauvreté, les minima sociaux sont des prestations sociales destinées aux personnes ou aux familles ayant de très faibles ressources et qui visent à leur permettre d'atteindre un revenu minimum. Il s'agit de prestations essentiellement non contributives (sans contrepartie de cotisations)² qui reposent sur un principe de solidarité et non sur une logique d'assurance.

Avant la mise en place en juin 2009 du revenu de solidarité active (RSA), le système français de minima sociaux comprenait neuf dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire et un dispositif spécifique aux départements d'outre-mer (DOM).

Les minima sociaux en vigueur avant la mise en place du RSA

- **Le revenu minimum d'insertion (RMI)**, créé en 1988, garantissait des ressources minimales à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Le RMI a été maintenu jusqu'au 31 décembre 2010 dans les DOM, avant la mise en place du RSA.
- **L'allocation de parent isolé (API)**, créée en 1976, s'adressait aux personnes sans conjoint assumant seules la charge d'enfant(s) (enfant à naître, enfant de moins de trois ans ou, dans certains cas, de trois ans ou plus). Elle a été maintenue jusqu'au 31 décembre 2010 dans les DOM, avant la mise en place du RSA.
- **L'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, instituée en 1984, est une allocation de chômage s'adressant aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et qui justifient d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail.

¹ Cet article a été publié dans : Lelièvre/Nauze-Fichet, 2010. Il a été légèrement actualisé pour cet ouvrage.

² Deux allocations du régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage font exception à cette règle générale : l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation équivalent retraite de remplacement, qui sont toutes deux conditionnées par une durée de cotisation antérieure.

- **L'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)**, créée en 2002, est une allocation de chômage destinée aux demandeurs d'emploi âgés qui totalisent le nombre de trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein, mais qui n'ont pas atteint l'âge minimum requis pour partir à la retraite. Cette allocation a été supprimée le 1^{er} janvier 2011 et remplacée à compter du 1^{er} juillet 2011 par l'allocation transitoire de solidarité.
- **L'allocation temporaire d'attente (ATA)**, créée en 2005, est une allocation de chômage qui remplace l'allocation d'insertion (AI) créée en 1984, pour les entrées dans le dispositif depuis novembre 2006. Elle est réservée aux demandeurs d'asile, aux apatrides, aux anciens détenus libérés, aux salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage, ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire et aux victimes étrangères de la traite des êtres humains ou du proxénétisme.
- **L'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, instituée en 1975, s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail.
- **L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, créée en 1957, s'adresse aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente.
- **L'allocation veuvage (AV)**, créée en 1980, s'adresse aux conjoints survivants d'assurés sociaux décédés.
- **Les allocations du minimum vieillesse (ASV et ASPA)** : l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV), créée en 1956, s'adresse aux personnes âgées de plus de 65 ans (60 ans en cas d'incapacité au travail) et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse. En 2007, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) entre en vigueur et se substitue à l'ASV pour les nouveaux entrants.
- **Le revenu de solidarité (RSO)**, créé en décembre 2001 et spécifique aux départements d'outre-mer (DOM), est versé aux personnes d'au moins 50 ans, bénéficiaires du RMI depuis au moins deux ans, qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail. À partir du 1^{er} janvier 2011, le RSA s'applique dans les DOM et la condition d'âge pour le RSO est portée à 55 ans. Les personnes de moins de 55 ans entrées dans le dispositif avant cette date peuvent continuer à en bénéficier.

La mise en place du RSA conduit à la suppression de deux allocations : le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API)³. Le RSA, conçu comme une prestation « hybride », assure quant à lui à la fois une fonction de minimum social et de complément de revenu pour des travailleurs pauvres.

Le nombre important de minima sociaux est une spécificité française ; il est, en effet, beaucoup plus limité dans les autres pays (Horusitsky/Julienne/Le-lièvre, 2006). Cette pluralité est le fruit d'une construction historique progressive et d'une approche catégorielle de la pauvreté (Nauze-Fichet, 2008), au fur et à mesure de la reconnaissance par la société des difficultés particulières auxquelles certaines populations sont exposées. Poursuivie de 1956 à 2002, cette logique de construction a connu un tournant important en 1988, avec la mise en place du RMI. Ce dernier dispositif se distingue, en effet, par son caractère « quasi universel » et par l'existence d'un volet « insertion » associé à l'allocation. D'autres minima sociaux catégoriels ont toutefois encore été créés par la suite.

³ Ce changement est effectif dès le 1^{er} juin 2009 pour la métropole. Dans les départements d'outre-mer, la mise en place du RSA est prévue ultérieurement, au plus tard au 1^{er} janvier 2011, et le RMI et l'API y demeurent provisoirement en vigueur.

Le revenu de solidarité active (RSA)

Le RSA est une allocation instaurée au 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine et au 1^{er} janvier 2011 dans les DOM. Le RSA socle a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi.

C'est une allocation qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti (schéma 1). Celui-ci est calculé comme la somme de deux composantes :

- d'une part, un montant forfaitaire, dont le barème varie en fonction de la composition du foyer (tableau 1). Pour les personnes ayant la charge d'au moins un enfant né ou à naître et se retrouvant en situation d'isolement, ce montant est majoré pendant 12 mois, continus ou non, dans la limite de 18 mois à compter de la date du fait générateur de l'isolement. Le cas échéant, la durée de majoration est prolongée jusqu'à ce que le plus jeune enfant atteigne ses trois ans ;
- d'autre part, une fraction (62 %) des revenus professionnels des membres du foyer.

Les bénéficiaires cessent de percevoir l'allocation lorsque les revenus du foyer excèdent le niveau du revenu garanti.

Ainsi, pour les personnes appartenant à un foyer dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire, le RSA assure un rôle de minimum social (RSA socle). Pour les personnes ayant un revenu d'activité et appartenant à un foyer dont les ressources sont inférieures au revenu garanti, le RSA joue un rôle de complément du revenu d'activité (RSA activité).

Peuvent prétendre au RSA les personnes de nationalité française, résidant de manière stable et effective en France métropolitaine. Pour les résidents étrangers, des conditions supplémentaires s'appliquent. Le RSA est ouvert aux personnes âgées d'au moins 25 ans ou ayant la charge d'un enfant né ou à naître. Depuis le 1^{er} septembre 2010, le RSA est élargi aux jeunes actifs âgés de 18 à 25 ans sans enfant à charge, sous condition préalable d'activité professionnelle (l'équivalent de deux années travaillées au cours des trois dernières années).

Schéma 1 : Le RSA pour une personne seule sans enfant

Source : Labarthe L., Lelièvre M. (eds), *Minima sociaux et prestations sociales en 2009 – La redistribution au bénéfice des ménages modestes* [en ligne], DREES, Paris, 2011, p. 63, (Études et statistiques). Disponible sur : <http://www.drees.sante.gouv.fr/minima-sociaux-et-prestations-sociales-en-2009-la-redistribution-au-benefice-des-menages-modestes,9204.html> [consulté le 06/06/2013].

Lecture : Ce schéma simplifié considère le cas d'une personne seule sans enfant ne disposant pas d'autres ressources initiales que son revenu d'activité. Si ce dernier est inférieur au montant forfaitaire (par exemple 250 euros par mois), il percevra à la fois du « RSA socle » et du « RSA activité ». Si ce dernier est supérieur au montant forfaitaire sans atteindre le revenu garanti (par exemple 750 euros par mois), il percevra uniquement du RSA activité. Si la personne n'a pas de revenu d'activité, elle percevra uniquement le « RSA socle » (474,93 euros).

Tableau 1 : Barème des montants forfaitaires au 1^{er} janvier 2012

	Allocataire seul	Allocataire seul avec majoration (ex-API)	Allocataire en couple
Sans enfant	474,93	(grossesse) 609,87	712,40
1 enfant	712,40	813,16	854,87
2 enfants	854,87	1016,45	997,35
Par enfant supplémentaire	189,97	203,29	189,97

Source : réglementation.

Le système français de minima sociaux fait aujourd'hui l'objet de fortes remises en question. Lui est d'abord reproché de risquer d'enfermer les bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif dans l'assistance en constituant des « trappes à inactivité ». Le manque de cohérence entre les différents minima sociaux, pouvant être source d'iniquités, fait également l'objet de critiques récurrentes depuis la création du RMI. Plus généralement, la trop grande complexité du système nuit à sa lisibilité et à son pilotage. Plusieurs réformes ont été proposées et mises en œuvre en réponse à ces critiques. L'instauration du RSA s'inscrit dans la lignée de ce processus, tout en dépassant la logique des minima sociaux.

De 1956 à 2002, la construction progressive d'un système de droit à un revenu minimum

La création des dix minima sociaux en vigueur à la fin 2008 s'est échelonnée sur près de cinquante ans, de 1956 à 2002.

Chronologie de création et de réforme du système des minima sociaux

1941 : création de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), prélude de la future ASV
 1956 : création de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV), garantissant un « minimum vieillesse »
 1957 : création de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), garantissant un « minimum invalidité »
 1975 : création de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)
 1976 : création de l'allocation de parent isolé (API)
 1979 : création de l'aide au secours exceptionnel (ASE), prélude de la future ASS
 1980 : création de l'allocation veuvage (AV)
 1984 : création de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), remplaçant l'ASE, et de l'allocation d'insertion (AI)
 1985 : création de compléments locaux de ressources (CLR), expérimentations locales du futur RMI
 1988 : création du revenu minimum d'insertion (RMI)
 1992 : pérennisation du RMI ; restriction des conditions d'accès à l'AI
 1997 : restriction des conditions d'accès à l'ASS
 1998 : réforme de l'intéressement associé au RMI et extension à l'API, l'ASS et l'AI

2001 : création du revenu de solidarité (RSO) dans les départements d'outre-mer ; assouplissement des conditions d'accès à l'AV
2002 : création de l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)
2003 : décentralisation du RMI et création du contrat insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA)
2005 : réforme du CI-RMA et création du contrat d'avenir (CA), contrats aidés ouverts aux bénéficiaires du RMI, de l'API, de l'ASS et de l'AAH ; création de l'allocation temporaire d'attente (ATA), remplaçant l'AI
2006 : réforme de l'intéressement associé au RMI, à l'API et à l'ASS ; suppression de la condition d'âge maximum pour l'ASI
2007 : création de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), remplaçant les deux étages de prestations, dont l'ASV, permettant d'atteindre le minimum vieillesse ; expérimentations locales du futur RSA
2008 : création du revenu de solidarité active (RSA), remplaçant notamment le RMI et l'API, mais allant au-delà de la fonction de minimum social
2010 : mise en place du RSA jeune
2011 : application du RSA dans les DOM
2011 : suppression de l'AER, remplacée temporairement par l'allocation temporaire de solidarité

Leur mise en place visait à combler progressivement les lacunes du système de protection sociale, au fur et à mesure que se révélait l'existence de situations manifestes de pauvreté pour des populations à l'écart du système (Pétour, 2001 ; Létard, 2005). En particulier, le passage d'une période de plein emploi, pendant les Trente Glorieuses, à un ralentissement durable de la croissance économique et à de profondes transformations du marché du travail, a mis en évidence les limites d'un système contributif fondé sur les solidarités professionnelles.

1956-1975 : les personnes en incapacité de travailler

Créée en 1945, la Sécurité sociale a été fondée sur une logique contributive et dans le cadre professionnel : en travaillant, les personnes acquièrent des droits sociaux qui leur permettent de se couvrir contre le risque de ne plus pouvoir travailler et subvenir à leurs besoins et ceux de leur famille. Ainsi, les premiers minima sociaux créés au sortir de la guerre ont visé à compléter les ressources des personnes qui n'étaient plus en capacité de travailler. Le premier concerne les personnes âgées qui n'avaient pas pu acquérir des droits à pension suffisants compte tenu de la faible maturité du régime d'assurance (création du minimum vieillesse⁴ en 1956, complétant l'allocation aux vieux travailleurs salariés mise en place en 1941). Le second concerne les personnes invalides (création du minimum invalidité en 1957).

La création de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en 1975 s'inscrit dans cette même logique de prise en compte de cas d'impossibilité de travail-

⁴ Jusqu'en 2007, la garantie d'atteindre le seuil du minimum vieillesse est assurée par un dispositif à deux étages, le deuxième étage, l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV), constituant à proprement parler le minimum social. En 2007, ces deux étages sont fusionnés en une allocation unique : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

ler : elle vise à garantir un revenu minimum à des personnes considérées comme durablement ou définitivement en incapacité de travailler en raison de leur handicap⁵. Le montant de l'AAH, comme celui du minimum invalidité, est alors aligné sur celui du minimum vieillesse.

1976-1980 : les personnes fragilisées par les ruptures familiales

Les créations de l'allocation de parent isolé (API) en 1976 et de l'allocation veuvage (AV) en 1980 ont visé à apporter des ressources à des personnes, essentiellement des femmes, ne pouvant pas ou plus s'appuyer sur les revenus d'un conjoint. Ces deux minima sociaux répondent à la multiplication des situations d'isolement de personnes ayant la charge d'un ou plusieurs enfants, en raison notamment de l'augmentation des cas de rupture familiale. À la différence des précédents minima sociaux, l'API et l'AV concernaient des personnes qui rencontrent temporairement une situation particulièrement fragilisante. Les deux allocations étaient ainsi à durée limitée.

L'API, qui s'adressait aux personnes assumant seules la charge d'au moins un enfant né ou à naître, était versée pendant un an au maximum (et au plus tard 18 mois après l'événement conduisant à l'isolement) si le plus jeune enfant était âgé de plus de 3 ans (API dite « courte ») ou, sinon, jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant (API dite « longue »)⁶.

L'AV s'adresse aux personnes de moins de 55 ans, conjoints survivants d'assurés sociaux décédés, ne pouvant prétendre à une pension de réversion. Elle est versée pendant trois ans au maximum à compter du mois du décès de l'assuré social (deux ans au maximum après la réforme de 1999). Jusqu'au 1^{er} janvier 2001, une condition supplémentaire était que le titulaire élève au moins un enfant ou qu'il ait élevé au moins un enfant pendant neuf ans avant le seizième anniversaire de ce dernier.

1979-1984 : les chômeurs en fin de droits

Après une longue période de croissance soutenue et de quasi-plein emploi, la France, comme la plupart des pays industrialisés, a connu un ralentissement de sa croissance et une forte progression du chômage. À partir du milieu des années 1970, au fur et à mesure que les durées de chômage s'allongeaient, les limites du système français de protection sociale sont devenues flagrantes. Elles ont conduit les pouvoirs publics à renforcer la composante « assistance » du système, et notamment celle du régime d'indemnisation du chômage. Une allocation de solidarité chômage, l'aide au secours exceptionnel (ASE), intervient en 1979 pour

⁵ Dans les faits, une minorité d'allocataires de l'AAH ont une activité professionnelle, le plus souvent dans un environnement protégé comme un établissement et service d'aide par le travail (ESAT).

⁶ L'API disparaît du fait de la création du RSA, dispositif qui prend toutefois en compte la spécificité des situations d'isolement familial.

combler l'incapacité du régime d'assurance à couvrir les situations de chômage de longue durée, alors que s'amplifiait l'arrivée de chômeurs en fin de droits.

L'accentuation de la hausse du chômage au début des années 1980 pèse toutefois lourdement sur les comptes de l'Unédic, et amène les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage à créer en 1982 des filières d'indemnisation différenciées selon la durée travaillée antérieurement : cette modification réduit très sensiblement la durée des droits à indemnisation pour les chômeurs n'ayant que des courtes références de travail, renforçant l'arrivée de chômeurs en fin de droits. Cette situation débouche en 1984 (à la demande notamment du patronat qui souhaite renforcer la dimension contributive du régime en transférant aux pouvoirs publics la prise en charge des chômeurs qu'il estime devoir relever de la solidarité nationale, cf. Tuchsirer, 2008) sur une partition du régime d'indemnisation en deux régimes distincts : un régime d'assurance, réglementé par les partenaires sociaux et financé par les cotisations, et un régime de solidarité, réglementé et financé par l'État. Le régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage relevant de l'État est alors constitué de deux allocations : l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui remplace l'ASE, et l'allocation d'insertion (AI).

L'ASS vise à garantir des ressources minimales aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui justifient d'au moins cinq années d'activité⁷ au cours des dix années ayant précédé la rupture de leur contrat de travail : elle est versée sans limitation de durée tant que la personne n'a pas de revenu supérieur au plafond d'éligibilité et qu'elle justifie d'une recherche active d'emploi. *A contrario*, l'AI est une allocation temporaire d'une durée maximale d'un an, réservée aux détenus libérés, aux victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage, aux réfugiés et aux personnes ayant demandé l'asile en France. Initialement, sous certaines conditions, elle bénéficiait également à des jeunes et à des femmes soutiens de famille, mais cette possibilité a été supprimée en 1992⁸. L'AI a été remplacée par l'allocation temporaire d'attente (ATA) pour les entrées intervenues depuis novembre 2006.

Néanmoins, l'ASS et l'AI n'ont pas suffi à répondre à toutes les situations d'exclusion totale ou partielle du marché du travail : notamment celles de chômeurs ayant trop peu travaillé pour bénéficier des dispositifs d'indemnisation ou de travailleurs en situation de sous-emploi.

1988 : les exclus du système de protection sociale et la création du RMI

Durant les années 1980, les appels croissants de personnes en difficulté aux interventions des associations caritatives et des collectivités locales témoi-

⁷ Fondée initialement sur une acception large du terme « activité » (activité salariée, formation rémunérée, service national ou chômage indemnisé), cette condition a été révisée en 1997 dans un sens plus restrictif (non prise en compte des périodes de chômage indemnisé).

⁸ Cette mesure a conduit à une réduction sensible du nombre d'allocataires et a privé les jeunes de moins de 25 ans, sauf cas très particuliers, de l'accès à un minimum social.

gnaient d'une intensification des problèmes de pauvreté (Vanlerenbergue, 1992). En dépit des extensions successives du système de protection sociale, un certain nombre de personnes demeuraient non couvertes, en particulier des hommes d'âge actif seuls (Pétour, 2001). Sous la pression de l'urgence sociale, la question d'un revenu minimum garanti a été alors posée. Les premières solutions envisagées l'ont été à titre expérimental. Ainsi, à partir de l'hiver 1985, le gouvernement contribue à la mise en place de « compléments locaux de ressources » (CLR). Financé par convention entre l'État et une collectivité locale, le CLR était une allocation différentielle accordée aux personnes âgées de plus de 25 ans privées d'emploi et exclues de la protection sociale légale. En contrepartie, le bénéficiaire devait s'investir dans un « projet d'autonomisation ». Ces expérimentations ont permis de valider l'idée d'un revenu minimum garanti.

À la suite des propositions du père Wrésinski, présentées dans un rapport au Conseil économique et social publié en février 1987 (Wrésinski, 1987), lesquelles ont été largement reprises en 1988 par le Président François Mitterrand dans sa *Lettre à tous les Français*, le revenu minimum d'insertion (RMI) a été créé par la loi du 1^{er} décembre 1988. En rupture avec la logique catégorielle qui prévalait jusque-là, le RMI a été conçu comme un dernier filet de sécurité. Il visait, en effet, à garantir un revenu minimum à toute personne résidant légalement sur le territoire⁹ et âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. En contrepartie, les personnes devaient s'engager à suivre des actions visant à favoriser leur insertion, et la collectivité s'engageait à les accompagner dans cette entreprise. Ce deuxième volet du dispositif, le « I » de RMI, a constitué une innovation particulièrement importante par rapport aux minima sociaux antérieurs, à la fois axe de renouvellement du droit social et solution de compromis permettant l'acceptation unanime du nouveau dispositif (Lelièvre/Nauze-Fichet, 2008). La progression rapide du nombre d'allocataires du RMI et la grande hétérogénéité de leurs caractéristiques (Anguis, 2007 et 2008) révéleront à tout le moins l'ampleur et la diversité des phénomènes de pauvreté qui n'avaient pas été intégrés par les approches catégorielles antérieures.

La loi du 1^{er} décembre 1988 créant le RMI prévoyait son réexamen par le Parlement au bout de trois ans, celui-ci devant s'appuyer sur une évaluation de ses effets. Il s'agissait d'une « première » (Sauvage/Vanlerenbergue, 1992). La Commission nationale d'évaluation du RMI, installée en 1989, rendra son rapport en 1992 (Vanlerenbergue, 1992). Le dispositif sera alors aménagé et pérennisé dans le cadre de la loi du 29 juillet 1992.

⁹ Les personnes devaient résider de manière stable sur le territoire, cette stabilité étant appréciée en fonction des titres de séjours. Ce point a été vivement discuté au Parlement lors de l'examen du projet de loi, dans un contexte où le parti d'extrême droite venait d'obtenir un score très élevé aux élections présidentielles, un compromis ayant été trouvé en ouvrant le RMI à tous les étrangers titulaires depuis trois ans d'un titre de séjour leur permettant d'exercer une activité professionnelle, ainsi qu'aux réfugiés (Cytermann/Dindar, 2008).

2001-2002 : les difficultés particulières d'insertion des seniors

Le RMI constituait un certain aboutissement dans la logique de construction du système de minima sociaux : les dispositifs catégoriels donnant droit à la garantie d'un revenu minimum de subsistance étaient complétés par un dispositif quasi généraliste (la restriction essentielle étant la condition d'âge) jouant le rôle de dernier filet de sécurité. Jusqu'en 1996, le système a connu une grande stabilité malgré des critiques latentes.

Deux nouveaux minima sociaux vont être créés en 2001-2002, portant à dix le nombre de dispositifs. En 2001, un minimum social spécifique aux départements d'outre-mer est créé : le revenu de solidarité (RSO). Il s'adresse aux personnes bénéficiaires du RMI depuis au moins deux ans, âgées d'au moins 55 ans (50 ans avant l'instauration du RSA dans les DOM le 1^{er} janvier 2011) et qui s'engagent sur l'honneur à quitter définitivement le marché du travail. En 2002 intervient par ailleurs une nouvelle allocation chômage du régime de solidarité : l'allocation équivalent retraite (AER) de remplacement qui s'adresse à des demandeurs d'emploi totalisant le nombre de trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein sans toutefois atteindre avant l'âge requis pour partir à la retraite¹⁰.

Le RSO et l'AER de remplacement s'apparentent tous deux à des formes de préretraite et visent à compenser, dans des cas très spécifiques, les problèmes d'insertion professionnelle des seniors : d'une part dans les DOM, confrontés à des taux de chômage très élevés¹¹, et d'autre part pour des personnes qui pourraient bénéficier de leur retraite à taux plein si son accès n'était pas limité par la condition d'âge.

Parallèlement, l'élargissement du bénéfice des aides au logement et la création de la couverture maladie universelle

Les aides personnelles au logement ne relèvent pas de la catégorie des minima sociaux : toutefois, ciblées sur les ménages modestes et largement cumulables avec les différents minima, elles représentent souvent une part importante des revenus des bénéficiaires de minima sociaux (Cazenave, 2010). Comme les minima sociaux, ces aides ont connu des évolutions profondes dépassant les logiques catégorielles pour progressivement couvrir un public très large.

Créée dès 1948, l'allocation de logement familiale (ALF), qui peut aussi bien prendre en charge une partie des loyers des locataires qu'une partie des mensualités de remboursement des accédants à la propriété, concerne uniquement les ménages ayant des enfants ou d'autres personnes à charge. En 1972, l'allocation de logement sociale (ALS) élargit le bénéfice des aides personnelles

¹⁰ Après avoir été temporairement supprimée en 2009 et 2010, l'AER a été supprimée le 1^{er} janvier 2011 pour être remplacée le 1^{er} juillet 2011 par l'allocation temporaire de solidarité. Les entrées dans ce nouveau dispositif ne seront plus possibles à partir du 1^{er} janvier 2015.

¹¹ En 2000, le taux de chômage variait de 21 % en Guyane à 36 % à La Réunion.

au logement à d'autres catégories de la population : personnes âgées, infirmes, travailleurs de moins de 25 ans. Puis, en 1978, l'aide personnalisée au logement (APL) s'adresse à tous les ménages aux revenus modestes, indépendamment de leurs caractéristiques démographiques ou sociales, pourvu que leur logement fasse l'objet d'un conventionnement, dans le cas des locataires, ou que le bénéficiaire ait souscrit un certain type de prêt, dans le cas des accédants à la propriété. Au début des années 1980, le champ des aides personnelles au logement exclut toutefois encore certaines catégories de population particulièrement démunies : par la suite, les conditions d'éligibilité à l'ALS seront élargies par étapes (avec, notamment, un ciblage dans un premier temps sur les bénéficiaires de l'ASS et de l'AI). En 1993, une dernière réforme étend le bénéfice de l'une des trois aides à l'ensemble des ménages aux ressources modestes (« bouclage des aides »). Le montant de l'aide dépend toutefois encore du type d'aide accordé, jusqu'à l'unification du barème des trois aides dans le secteur locatif au début des années 2000.

Par ailleurs, est créée en 1999 la couverture maladie universelle (CMU). S'inscrivant dans la lignée de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (loi du 29 juillet 1998), elle vise à assurer un accès généralisé au système de santé à travers deux dispositifs : d'une part, la CMU de base, qui permet d'affilier automatiquement au régime général de l'assurance maladie, sur critère de résidence, toute personne résidant en France de manière stable et régulière, si elle n'a pas de droits ouverts à un autre titre à un régime d'assurance maladie ; d'autre part la CMU complémentaire, qui permet la prise en charge par les pouvoirs publics des frais de couverture complémentaire santé pour toute personne résidant en France de manière stable et régulière, sous conditions de ressources fixées par décret. Le seuil de ressources maximales de la CMU complémentaire (intermédiaire entre les montants de revenus garantis par le RMI et le minimum vieillesse) fait qu'elle concerne pour une grande part des bénéficiaires de minima sociaux.

À la fin des années 1990, la critique du système et l'engagement d'un processus de réforme des minima sociaux

La création du RMI a favorisé le questionnement sur le système des minima sociaux. En effet, en complétant l'édifice des minima sociaux par son rôle de « dernier » filet de sécurité, il contribue à ce que le système soit désormais appréhendé et analysé dans sa globalité, que ce soit en termes de cohérence interne ou d'articulation avec les autres dispositifs de la protection sociale. Or, dès 1992, un rapport du Commissariat général du Plan (CGP) intitulé *Unifier les minima sociaux ?* (Fragonard, 1992) pointe un ensemble d'incohérences entre le RMI et les autres prestations sociales existantes : prestations familiales, de logement et autres minima sociaux. Par ailleurs, au fur et à mesure de la montée des effectifs du RMI, l'efficacité du volet insertion du dispositif fait l'objet de cri-

tiques récurrentes. Lors de la discussion du projet de loi initial au Parlement, les débats sur les politiques d'insertion à conduire avaient été assez pauvres, contrairement à ceux sur le paramétrage de l'allocation (Cytermann/Dindar, 2008). En 1992, le rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI s'inquiétait de l'insuffisance de la dynamique d'insertion, qu'il attribuait aux difficultés de fonctionnement et de conception du dispositif d'insertion. Les conclusions du rapport sur le RMI réalisé par la Cour des comptes en 1995 iront dans le même sens. Toutefois jusqu'en 1996, aucune réforme du RMI ou des autres minima sociaux ne sera à l'ordre du jour.

À partir de 1997, en revanche, dans un contexte de reprise économique, les critiques vont reprendre, portant notamment sur le comportement des allocataires de minima sociaux et leur possible désintérêt financier à travailler (question des « trappes à inactivité »). Deux grands objectifs vont alors motiver la rénovation du système et conduire à un processus de réforme : d'une part, l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif (et parallèlement, l'amélioration de la garantie de ressources pour les personnes qui ne peuvent pas travailler) et d'autre part, la simplification du système global. La création du RSA s'inscrit dans le prolongement de ce processus tout en proposant une approche nouvelle, consistant à dépasser les frontières du système des minima sociaux.

Améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif...

L'objectif premier d'améliorer les conditions du retour à l'emploi est au cœur de toutes les réformes entreprises récemment dans le champ des minima sociaux. Il s'est imposé comme une priorité aux pouvoirs publics à partir de la fin des années 1990, en présence de l'inertie de l'évolution des effectifs d'allocataires de minima sociaux d'âge actif, en dépit de l'amélioration générale du marché du travail. En effet, jusqu'en 1999, leur nombre n'a cessé d'augmenter.

En particulier, le nombre d'allocataires du RMI a crû très rapidement, bien au-delà de ce qui était attendu, dépassant le million fin 1996. Cette évolution posait question car le RMI avait été conçu comme une aide à vocation « temporaire ». En effet, le dispositif d'aide à l'insertion devait permettre aux allocataires de trouver plus ou moins rapidement le chemin de l'emploi et de l'autonomie financière. Toutefois, de mai 1990 à juin 1997, le contexte général était celui d'une augmentation quasi ininterrompue du chômage, en dehors d'un bref épisode de décrue entre mai 1994 et juillet 1995. Le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux préoccupait certes les pouvoirs publics mais n'était pas encore la priorité qu'il est devenu par la suite.

À partir de juin 1997, le chômage a diminué fortement pendant près de quatre années consécutives. Malgré l'embellie sur le marché du travail, le nom-

bre d'allocataires du RMI a continué de croître jusqu'en 1999, avant de reculer en 2000 et 2001. Dans ce contexte, la question du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux est devenue plus aiguë. À cette époque, dans le cadre de réflexions générales sur la lutte contre le chômage structurel, ont émergé un certain nombre de travaux sur les incitations financières au travail et sur les phénomènes de « trappes à inactivité ». L'hypothèse a été posée qu'une partie des allocataires de minima sociaux pouvaient être enfermés dans leur statut, faute d'un intérêt financier suffisant à travailler, notamment quand les emplois proposés étaient faiblement rémunérés.

Notons que la large place faite aux questions d'incitation financière dans cet historique illustre d'abord leur importance dans le débat public et dans les motivations des réformes successives. Ceci ne doit pas occulter le fait que les freins à l'emploi ne sont pas uniquement financiers. Les principales difficultés rencontrées par les allocataires de minima sociaux peuvent être d'une autre nature : situation locale du marché du travail, difficultés de santé, contraintes familiales, insuffisance de formation ou de qualification, problèmes de transport, de garde d'enfant, difficultés spécifiques à trouver un emploi pour les plus de 50 ans... Par ailleurs, la volonté de travailler est également déterminée par la recherche d'une autonomie, d'un statut social, d'une sécurisation de l'avenir (Lelièvre/Nauze-Fichet, 2008).

Dans le contexte évoqué, plusieurs rapports se sont particulièrement penchés sur la question du gain financier à travailler à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (CSERC, 1997 ; Joint-Lambert, 1998 ; Belorgey, 2000 ; CERC, 2001). La question y est abordée à la fois sous l'angle de l'incitation à l'offre de travail et sous celui de la justice redistributive. Diverses réformes ont été menées pour éliminer progressivement les effets de seuil qui pouvaient conduire à des pertes financières lors de la reprise d'un emploi. Dès 1998, la loi d'orientation du 29 juillet relative à la lutte contre les exclusions a étendu le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité prévu pour le RMI, permettant de cumuler temporairement allocation et revenu professionnel, aux allocataires d'autres minima sociaux concernant des personnes d'âge actif. À la suite des rapports de Marie-Thérèse Joint-Lambert et de Jean-Michel Belorgey, plusieurs réformes ont été entreprises au début des années 2000 pour corriger certaines incohérences du système de transferts et accroître les gains financiers à la reprise d'activité : la réforme de la taxe d'habitation, la modification du barème des aides au logement, la modification de la décote et du barème de l'impôt sur le revenu et la création de la prime pour l'emploi (PPE). Cette dernière, mise en place en 2001, est un crédit d'impôt accordé aux personnes en emploi disposant de faibles revenus d'activité sous conditions de ressources globales du foyer fiscal. Ces réformes ont permis une amélioration des gains à la reprise d'activité pour des emplois au moins équivalents à un mi-temps, gains au demeurant parfois très faibles voire nuls pour les activités à temps très partiel (Létard, 2005).

Par la suite, de 2003 à 2006, trois grandes réformes ont visé à améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. Ainsi, la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA) a visé à améliorer le volet insertion du dispositif en misant sur l'accroissement des responsabilités des conseils généraux, le renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI dans leur parcours d'insertion et la création d'un contrat aidé spécifique : le contrat insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA). Le CI-RMA est un contrat de travail passé entre un allocataire et un employeur, le Conseil général versant à ce dernier une partie de l'allocation. Ce volet de la loi fit l'objet de vifs débats au Parlement : les associations récusaient le fait que l'assiette de cotisation déterminant les droits sociaux contributifs (au chômage, à la retraite) soit limitée au différentiel entre le revenu versé par l'employeur et l'aide reçue par le département ; l'opposition dénonçait une tentative de mise en place du *workfare*¹² (terme anglo-saxon désignant une obligation de prendre un travail en contrepartie du versement d'une allocation) (Cytermann/Dindar, 2008).

Au sein d'un ensemble plus large de mesures, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a simplifié le champ des contrats aidés en créant quatre contrats, dont deux ciblés sur les allocataires du RMI, de l'API, de l'ASS et de l'AAH : le contrat d'avenir dans le secteur non marchand et le contrat insertion - revenu minimum d'activité dans le secteur marchand (il s'agit du CI-RMA « révisé » par rapport à la loi du 18 décembre 2003 : recentré sur le secteur marchand et avec des droits sociaux contributifs désormais calculés sur l'intégralité du revenu d'activité).

Enfin, la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a réformé le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité, dans l'objectif affiché de le rendre plus lisible et plus attractif, avec l'instauration de primes mensuelles forfaitaires de 150 euros (personne seule) ou 225 euros (personne en couple) et d'une prime ponctuelle de 1 000 euros au quatrième mois d'activité pour les reprises d'un emploi au moins à mi-temps.

Les réformes successives de la prime pour l'emploi (PPE) mises en œuvre au cours des années 2000 fournissent une autre illustration de cette politique visant l'accroissement des gains à la reprise d'emploi. Si la PPE en elle-même concerne un public très large (plus de 8 millions de foyers fiscaux), les réformes du milieu des années 2000 ont consisté à accroître très sensiblement le montant de la prime pour les personnes ne travaillant qu'à temps partiel ou bien seulement une fraction de l'année. Plus ou moins explicitement, ces réformes avaient donc pour objectif d'accroître les gains à la reprise d'emploi pour les publics les plus éloignés d'une norme d'emploi stable à temps complet, notamment les bénéficiaires de minima sociaux.

¹² Sur ce type de politique, voir notamment Dollé, 2008.

... et améliorer la garantie de ressources pour les personnes ne pouvant pas travailler

L'équité d'un système misant en premier lieu sur l'emploi pour lutter contre la pauvreté repose sur une obligation conjointe de solidarité nationale envers les personnes en incapacité de travailler. Ainsi, parallèlement aux réformes déjà évoquées, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées réaffirme les principes d'une obligation nationale de solidarité en faveur des personnes handicapées et d'un droit à compensation des conséquences du handicap. Ces deux principes avaient été affirmés respectivement pour la première fois, d'une part, dans la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées (loi instituant l'AAH) et, d'autre part, dans la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002¹³.

La loi du 11 février 2005 crée d'abord la prestation de compensation du handicap (PCH). Visant à compenser les surcoûts de toute nature liés aux conséquences du handicap, la PCH est attribuée sans conditions de ressources par les commissions des droits et de l'autonomie en fonction des besoins spécifiques du demandeur.

Elle modifie également l'AAH et le complément qui lui est associé¹⁴. En particulier, pour l'AAH accordée avec un taux d'incapacité compris entre 50 % et moins de 80 %, une condition supplémentaire s'ajoute à celle d'être reconnu dans l'impossibilité de se procurer un emploi : celle de ne pas avoir occupé un emploi depuis un an à la date de la demande. Par ailleurs, le complément d'AAH accordé sous certaines conditions aux bénéficiaires ayant un taux d'incapacité d'au moins 80 % est remplacé progressivement par deux compléments non cumulables : le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome. Le complément de ressources vise à permettre aux personnes les plus lourdement handicapées qui n'ont par ailleurs aucune perspective d'emploi (capacité de travail inférieure à 5 %) de disposer de ressources équivalentes à 80 % du Smic net et d'être en mesure d'accéder à un logement autonome. La majoration pour la vie autonome concerne les personnes handicapées qui peuvent travailler mais sont au chômage du fait de leur handicap, afin de leur permettre de faire face à leurs charges spécifiques de logement. Elle s'apparente à l'ancien complément d'AAH, à la condition supplémentaire près de ne pas exercer d'activité professionnelle (Demoly, 2006). Deux ans après la mise en œuvre de la loi, un rapport de la Commission des Affaires sociales du Sénat (Blanc, 2007) considérera les critères d'attribution des deux compléments d'AAH issus de la réforme de 2005 comme « *sans doute excessivement restrictifs* ».

¹³ Cf. l'exposé des motifs de la loi du 11 février 2005.

¹⁴ Le complément d'AAH avait été créé par la loi du 18 janvier 1994, remplaçant l'aide forfaitaire en faveur de la vie autonome à domicile des personnes adultes handicapées mise en place en février 1993.

Au cours des dernières années, l'AAH et le minimum vieillesse ont en outre été sensiblement revalorisés de 25 % en euros courants entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} avril 2012.

Simplifier le système global des minima sociaux

Le deuxième grand axe de rénovation du système des minima sociaux est sa simplification. Comme le soulignait en 2005 un rapport du Sénat (Létard, 2005), la création successive de dispositifs « sur mesure » visant à répondre aux difficultés spécifiques rencontrées par certaines catégories de population a conduit à un système extrêmement complexe : variabilité des montants maximaux des allocations ; appréciation différente des ressources et prise en compte variable de la composition du foyer pour le calcul du droit à l'allocation ; variabilité des droits connexes attachés aux minima sociaux. Ainsi, à cette date, le montant maximal de l'allocation de base (sachant qu'elle peut augmenter selon la configuration familiale) varie d'un tiers de Smic environ pour l'AI à près du Smic pour l'AER de remplacement. Les montants sont volontairement plus faibles pour les minima sociaux concernant des populations en âge et en capacité supposée de travailler (AI, RMI, ASS), afin d'encourager les bénéficiaires à retrouver une autonomie financière par le biais de l'emploi.

Le mode de calcul des ressources initiales des personnes, qui sert à définir le droit à l'allocation, varie également d'un minimum social à l'autre, avec notamment des différences concernant la période de référence au cours de laquelle est apprécié le montant des ressources (les trois derniers mois pour le RMI, l'API et le minimum invalidité, les douze derniers mois ou l'année antérieure pour les autres dispositifs) ou la nature des ressources prises en compte (inclusion totale, partielle ou exclusion des prestations familiales, pensions alimentaires, allocations logement, revenus d'activité). Les modalités de prise en compte de la configuration familiale dans le calcul du droit à l'allocation sont également diverses, certaines allocations étant simplement « conjugalisées », le montant variant alors selon la présence ou non d'un conjoint (minimum vieillesse, minimum invalidité, ASS, AER, AI), d'autres étant également « familialisées », le montant tenant compte en plus du nombre éventuel d'enfant(s) (RMI, API), l'AAH participant par ailleurs d'une logique mixte et l'AV étant une allocation strictement individuelle.

Les droits indirects attachés aux minima sociaux, appelés « droits connexes », diffèrent également selon les dispositifs : par exemple, exonération ou non de certains impôts ou taxes, validation pour l'assurance vieillesse des périodes passées dans le dispositif pour seulement trois des minima sociaux (ASS, AER, AI), prime de Noël traditionnellement accordée aux titulaires de seulement quatre des minima sociaux (RMI, ASS, AER, AI), accompagnement spécifique dans la démarche d'insertion pour le seul RMI (en dehors de l'accompagnement professionnel de droit commun prévu pour les allocataires de minima sociaux inscrits à l'ANPE). De même, les aides locales extralégales accordées par certaines collectivités terri-

toriales sous condition de statut, comme par exemple la réduction tarifaire ou la gratuité des transports publics dans certaines communes, peuvent bénéficier plus spécifiquement aux chômeurs inscrits à l'ANPE ou aux allocataires du RMI.

À toutes ces différences, il faut ajouter le caractère temporaire de certaines allocations (API, AV, AI), alors que les autres sont sans limitation de durée¹⁵. Le cumul de ces différences, dont il convient d'analyser au cas par cas les justifications, génère en définitive une très grande complexité globale du système. Le rapport du Sénat suggère que certaines inégalités entre les dispositifs n'aient pas de réel fondement et s'apparentent ainsi à des iniquités. Le fait qu'il n'existe pas de direction administrative qui pilote l'ensemble du système, mais plusieurs directions qui se partagent ce pilotage, pourrait potentiellement contribuer à l'existence de telles situations. Cependant, si le constat de la complexité du système et la nécessité de réduire celle-ci semblent faire l'unanimité, les axes de simplification (minima sociaux à rapprocher, nature des rapprochements, voies de rapprochement : harmonisation, fusion, décentralisation...) font débat, tant ces différences entre les dispositifs sont au cœur même de la logique de construction du système.

Finalement, les mesures prises sur ce plan dans les années 2000 ont essentiellement consisté à rapprocher « par petits pas » les trois minima sociaux dits d'insertion¹⁶ : le RMI, l'API et l'ASS. Les lois du 18 janvier 2005 et du 23 mars 2006 ont en effet uniformisé la situation des trois dispositifs à la fois au regard des contrats aidés et des mécanismes d'intéressement. La loi du 1^{er} décembre 2008 instaurant le RSA poursuit ce rapprochement en fusionnant le RMI et l'API dans la nouvelle allocation et en posant explicitement la question de l'absorption future de l'ASS¹⁷. En 2006, également, une proposition de loi du Sénat prévoyait d'harmoniser les droits associés aux minima sociaux¹⁸. Adoptée en première lecture par le Sénat le 23 janvier 2007, elle ne sera pas examinée par l'Assemblée nationale du fait du changement de législature. Enfin, l'AER a été supprimée en 2011 pour être remplacée par un dispositif transitoire.

Au-delà des frontières historiques du système : le revenu de solidarité active

Parallèlement aux réformes ou projets de réforme évoqués, la préparation du RSA est en cours depuis 2005, initiée par les travaux de la Commission « Fa-

¹⁵ Il peut y avoir toutefois une condition d'âge maximum.

¹⁶ Expression adoptée notamment dans Mercier/Raincourt, 2005. Selon les sénateurs, ces trois minima sociaux, « certes conçus à l'origine dans des logiques différentes les uns des autres, se rapprochent en ce sens qu'ils concernent tous les trois une population potentiellement active dont l'objectif est le retour à l'emploi à plus ou moins long terme ».

¹⁷ Article 6 de la loi du 1^{er} décembre 2008 : « Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif aux conditions d'intégration de l'allocation de solidarité spécifique au revenu de solidarité active. Ce rapport mentionne la position des partenaires sociaux sur cette question. »

¹⁸ « Proposition de loi portant réforme des minima sociaux », présentée le 27 janvier 2006 par les sénateurs Valérie Létard, Nicolas About, Sylvie Desmarescaux, Jean-Marie Vanlerenbergue, Anne-Marie Payet, Michel Mercier et Bernard Seillier.

milles, vulnérabilité, pauvreté » (Hirsch, 2005). Cette réforme verra le jour le 1^{er} décembre 2008, exactement vingt ans après la promulgation de la loi créant le RMI. Tout en s'inscrivant dans la lignée des objectifs évoqués de rénovation du système, la loi instaurant le RSA va revenir sur les trois lois les plus récentes relatives à l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires.

La création du RSA (Lelièvre/Nauze-Fichet, 2010) vise en effet à répondre simultanément aux diverses critiques adressées au système des minima sociaux, sa complexité interne, son manque d'articulation avec les autres prestations sociales et fiscales et son manque d'efficacité au regard de l'objectif d'insertion professionnelle des bénéficiaires d'âge actif. Concrètement, le revenu garanti par le RSA est égal à la somme d'un montant forfaitaire équivalent aux seuils du RMI et de l'API (différenciés selon la configuration familiale), et d'une somme égale à 62 % des revenus professionnels du foyer allocataire (voir dans cet article l'encadré intitulé « Le revenu de solidarité active (RSA) »). Pour les personnes dépourvues de ressources professionnelles, le RSA est donc strictement équivalent au RMI et à l'API : on parle de « RSA socle » pour cette composante de la nouvelle prestation. Pour les autres personnes, la prise en compte de 62 % des revenus professionnels pour déterminer le revenu total garanti, en lieu et place des mécanismes d'intéressement à durée limitée associés au RMI et à l'API, modifie en revanche profondément la philosophie de la prestation : le RSA fournit un complément de revenu sans limitation de durée aux personnes exerçant une activité professionnelle faiblement rémunérée. On parle de « RSA activité » pour qualifier ce mode d'intéressement permanent (une personne pouvant bénéficier du RSA à la fois au titre du socle et de l'activité si ses revenus professionnels sont très faibles ou du RSA activité seul jusqu'à un certain seuil si ses ressources sont supérieures au montant forfaitaire). Le RSA couvre ainsi potentiellement une population beaucoup plus large que celle des anciens allocataires du RMI et de l'API, notamment un grand nombre de travailleurs à revenus modestes (le point de sortie du RSA se situant par exemple, pour une personne seule sans personne à charge, aux alentours du Smic à temps complet).

Le RSA absorbe également partiellement une prestation fiscale : la prime pour l'emploi (PPE). La finalité du RSA rejoignant en partie celle de la PPE, le RSA visait initialement à absorber totalement cette prestation fiscale (Hirsch, 2008). Toutefois, pour éviter les situations de perte financière qui en découleraient pour une partie des ménages concernés par la PPE, la loi instaure une règle de non-cumul entre les deux dispositifs, les ménages bénéficiant du montant d'aide le plus avantageux. La difficulté posée par ce principe est la coordination complexe de deux prestations de natures différentes, l'une sociale et l'autre fiscale, fondées notamment sur des références de ressources, des notions de foyer, des administrations gestionnaires différentes¹⁹.

¹⁹ Voir notamment Bonnefoy/Bufeteau/Cazenave, 2009.

Enfin, la loi instaurant le RSA réforme également les politiques d'insertion en faveur des foyers en situation précaire. Elle vise notamment à encourager une meilleure articulation entre les politiques d'insertion menées par les conseils généraux, responsables du RSA, et les actions du service public de l'emploi. Elle crée enfin un nouveau contrat aidé : le « contrat unique d'insertion ».

LA GENÈSE DU RSA PRÉSENTE DE NOMBREUX POINTS COMMUNS avec celle du RMI. Ainsi, comme ce dernier, le RSA a fait l'objet d'une phase préalable d'expérimentation. Les lois du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ont en effet permis aux départements de mettre en œuvre des expérimentations destinées à améliorer les conditions d'incitation financière au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI et de l'API. En particulier, elles ont permis de tester la mise en œuvre du mécanisme d'intéressement associé au RSA pour les bénéficiaires en emploi ou reprenant un emploi. Trente-quatre départements ont ainsi été autorisés à expérimenter le mécanisme, selon des modalités variables en termes d'éligibilité, de barème ou de types de territoires couverts. Les expérimentations ont démarré en juin 2007 dans l'Eure et de novembre 2007 à avril 2008 dans les autres départements. Un comité d'évaluation comprenant des représentants des départements, de l'État, des caisses centrales des allocations familiales et de la mutualité sociale agricole et des personnalités qualifiées a été institué par la loi de finances pour 2007 afin d'appuyer les départements volontaires dans la conduite des études d'évaluation et de réaliser une évaluation nationale.

Le Comité d'évaluation des expérimentations a rendu son rapport en mai 2009, juste avant le démarrage du RSA en métropole (Comité d'évaluation des expérimentations, 2009). En effet, les expérimentations étaient initialement prévues sur trois ans. Mais, dans un contexte marqué notamment par une crise économique de grande ampleur qui fait craindre à terme un net accroissement des situations de pauvreté, le projet de loi relatif au RSA est soumis au Parlement dès septembre 2008 et promulgué le 1^{er} décembre suivant. Dans ce contexte, l'apport du Comité au débat parlementaire passe par la remise d'un rapport intermédiaire en septembre 2008, s'attachant à tirer les premiers enseignements des expérimentations en cours.

L'autre similitude avec le processus de la loi du RMI est l'inscription dans la loi relative au RSA d'un rendez-vous au bout de trois ans pour dresser le bilan de la réforme, sur la base de travaux d'évaluation encadrés par un comité national. Conformément à la loi, le gouvernement a réuni en décembre 2011 une conférence nationale associant notamment des représentants des collectivités territoriales, des organisations syndicales, des associations de lutte contre les exclusions et des bénéficiaires du RSA aux fins, d'une part, d'évaluer la performance du RSA en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité et, d'autre part, d'établir un bilan financier du RSA. Un comité d'évaluation de composition proche de celle du Comité des expérimentations a prépa-

ré les travaux de la conférence et remis entre-temps chaque année un rapport intermédiaire d'évaluation au gouvernement et au Parlement (Comité d'évaluation du RSA, 2009, 2010 et 2011).

Au-delà de ces parallèles de procédure et de calendrier, le RSA introduit une rupture importante par rapport au système antérieur. Il constitue en effet une prestation « hybride », assurant à la fois une fonction de minimum social (comme le RMI et l'API) et de complément de revenu d'activité (comme la PPE).

Indications bibliographiques

ANGUIS M., « Les bénéficiaires du RMI : des profils et des parcours passés très divers », in LELIÈVRE M., NAUZE-FICHET E. (eds), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Paris, 2008, p. [n.c.], (Recherches)

ANGUIS M., « La population des allocataires du RMI : tendances d'évolution et disparités départementales », *Études et Résultats* [DREES], n° 568, 2007, p. [n.c.]

BÉLORGEY J.-M., *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité* [Rapport du Commissariat général du Plan], La Documentation française, Paris, 2000

BLANC P., *Loi handicap : pour suivre la réforme* [Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires sociales], n° 359, Sénat, Paris, 2007

BONNEFOY V., BUFFETEAU S., CAZENAVE M.-C., « De la prime pour l'emploi au revenu de solidarité active : un déplacement de la cible au profit des travailleurs pauvres », in INSEE, *France, portrait social – Édition 2009*, INSEE, Paris, 2009, p. [n.c.]

CAZENAVE M. C., « La place des minima sociaux dans le système français de redistribution », in LELIÈVRE M., NAUZE-FICHET E. (eds), *Les minima sociaux en 2008-2009 – Années de transition*, DREES, Paris, 2010, p. [n.c.], (Études et statistiques)

COMITÉ D'ÉVALUATION DU RSA, *Rapport final* [en ligne], Comité d'évaluation du RSA, Paris, 2011. Disponible sur : http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_RSA_15dec2011_vf-2.pdf [consulté le 08/04/2013]

COMITÉ D'ÉVALUATION DU RSA, *Rapport intermédiaire 2010* [en ligne], Comité d'évaluation du RSA, Paris, 2010. Disponible sur : <http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport2010.pdf> [consulté le 08/04/2013]

COMITÉ D'ÉVALUATION DU RSA, *Rapport intermédiaire 2009* [en ligne], Comité d'évaluation du RSA, Paris, 2009. Disponible sur : http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapports_2009-2.pdf [consulté le 08/04/2013]

COMITÉ D'ÉVALUATION DES EXPÉRIMENTATIONS, *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA* [en ligne], Comité d'Évaluation des expérimentations, Paris, 2009. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000222/0000.pdf> [consulté le 08/04/2013]

COMITÉ D'ÉVALUATION DES EXPÉRIMENTATIONS, *Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA* [en ligne], Comité d'Évaluation des expérimentations, Paris, 2008. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000607/0000.pdf> [consulté le 08/04/2013]

CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE (CERC), *Accès à l'emploi et protection sociale*, La Documentation française, Paris, 2001

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DES COÛTS (CSERC), *Minima sociaux, entre protection et insertion*, La Documentation française, Paris, 1997

- COUR DES COMPTES, *Le revenu minimum d'insertion, Rapport public annuel 1995*, Cour des Comptes, Paris, 1995
- CYTERRMANN L., DINDAR C., « Les grandes étapes de l'histoire du RMI », in LELIÈVRE M., NAUZE-FICHET E. (eds), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Paris, 2008, p. [n.c.], (Recherches)
- DEMOLY E., « L'activité des Cotorep en 2005 : une augmentation liée à la création du complément de ressources », *Études et Résultats* [DREES], n° 527, 2006, p. [n.c.]
- DOLLÉ M., « Insertion ou contrepartie : le RMI et la justice sociale », in LELIÈVRE M., NAUZE-FICHET E. (eds), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Paris, 2008, p. [n.c.], (Recherches)
- FRAGONARD B., *Unifier les minima sociaux ?* [Rapport d'un groupe de travail du Commissariat général du Plan], [s.e.], [s.l.], 1992 (non publié)
- HIRSCH M., *Livre vert Vers un revenu de solidarité active* [en ligne], Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Paris, 2008. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000138/0000.pdf> [consulté le 08/04/2013]
- HIRSCH M., *Au possible, nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale : rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté* [en ligne], Ministère des solidarités, de la santé et de la famille, Paris, 2005. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000264/0000.pdf> [consulté le 08/04/2013]
- HORUSITSKY P., JULIENNE K., LELIÈVRE M., « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Études et Résultats* [DREES], n° 464, 2006, p. [n.c.]
- JOINT-LAMBERT M.-T., *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs fin 1997-début 1998*, La Documentation française, Paris, 1998
- LABARTHE J., LELIÈVRE M. (eds), *Minima sociaux et prestations sociales en 2010*, DREES, Paris, 2012, (Études et statistiques)
- LELIÈVRE M., NAUZE-FICHET E. (eds), *Les minima sociaux en 2008-2009. Années de transition*, DREES, Paris, 2010, (Études et statistiques)
- LELIÈVRE M., NAUZE-FICHET E. (eds), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Paris, 2008, (Recherches)
- LÉTARD V., *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité* [Rapport d'information au Sénat], n° 334, Sénat, Paris, 2005
- MERCIER M., DE RAINCOURT H., *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion* [Rapport au Premier ministre], La Documentation française, Paris, 2005
- NAUZE-FICHET E., « Le système français de minima sociaux », *Recherches et Prévisions* [CNAF], n° 91, mars 2008, p. [n.c.]
- PÉTOUR P., « Les minima sociaux en France : constats et enjeux récents », *Regards sur l'actualité*, n° 268, 2001, p. 3-14
- SAUVAGE P., VANLERENBERGUE P., « Le RMI : trois ans de mise en œuvre », *Économie et statistique*, n° 252, 1992, p. [n.c.]
- TUCHSZIRER C., « Indemnisation et accompagnement des chômeurs : une articulation à reconsidérer », *Connaissance de l'emploi*, n° 51, 2008, p. [n.c.]
- VANLERENBERGHE P., *RMI : Le pari de l'insertion, Rapport de la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion*, La Documentation française, Paris, 1992
- WRÉSINSKI J., *Grande pauvreté et précarité économique* [Rapport au Conseil économique et social], Direction des journaux officiels, Paris, 1987.

Les politiques d'insertion en France et l'activation de la protection sociale en Europe¹

Jean-Claude BARBIER

Vues avec le recul des années, les pratiques d'insertion qui furent inventées en France à partir du milieu des années 1970 constituent un exemple « d'activation de la protection sociale ». À l'époque le vocable d'activation n'avait pas cours, bien sûr. Mais, ce qui frappe l'observateur comparatiste, c'est qu'au même moment qu'en France, des changements se produisaient un peu partout en Europe et aux États-Unis : en surface, ces mouvements peuvent sembler fort similaires (Gilbert/Van Voorhis, 2001), mais leur étude précise montre qu'il y a bien des façons de réformer la protection sociale dans le sens d'une « activation ». En tous les cas, il est également frappant de constater qu'en 1988, les États-Unis et la France ont inauguré un tournant important en matière de ce qu'en France on a appelé « insertion », avec le RMI (revenu minimum d'insertion) et outre-Atlantique, « workfare ». Les autres pays suivirent bien plus tard cette réforme, chacun à sa façon.

Nous procéderons en trois temps pour rendre compte de la particularité des réformes françaises de la protection sociale dans les années 1980-2000, tout en les replaçant dans la comparaison européenne. Dans un premier temps, on rendra compte de l'invention de l'insertion. Dans un second temps, on montrera rapidement la genèse de la notion politique d'activation, un mot à tort employé sans complément et de ses principaux développements comparés en Europe. Dans un troisième temps, on portera un regard critique sur la politique française de l'insertion réformée en 2008-2009, qui a donné lieu à l'invention du RSA (revenu de solidarité active). Cette dernière réforme française fournit un exemple illustrant ce qu'il faut bien considérer comme l'échec bien plus général des réformes d'activation de la protection sociale en Europe.

L'invention de l'insertion

S'il serait fort simpliste de considérer le développement des politiques de l'insertion en tant qu'effet mécanique d'un phénomène très général de transformation de l'économie mondiale, leur apparition ne peut cependant être déconnectée de la crise de la régulation fordiste ou de la « société salariale » (Boyer, 1986 ; Barbier/Nadel, 2000)². L'insertion est, par excellence, une catégorie de l'époque de l'incertitude des « États sociaux ». L'invention française de l'insertion ne s'en produit pas moins dans la dépendance de l'histoire du système na-

¹ Article rédigé en janvier 2013, NdE.

² R. Castel (1995, p. 435) se place explicitement dans cette problématique : « Dans un système social qui assure un enchaînement sans à-coups des formes de socialisation et des âges sociaux (de l'école au travail, du travail à la retraite, par exemple), on ne parle pas d'insertion, elle est donnée par surcroît : elle ferait pléonasme avec la notion d'intégration. Lorsque du jeu apparaît dans les rouages de la société salariale, l'insertion se donne comme un problème et propose en même temps une technologie pour le résoudre. Elle nomme à la fois la distance par rapport à l'intégration et le dispositif pratique qui est censé la combler ».

tional de protection sociale français, dans sa cohérence sociétale maintenue, un système qui a toujours été en quelque sorte hybride (Barbier/Théret, 2001 ; 2009 ; Merrien, 1997). L'un des traits les plus frappants de l'évolution de ce dernier dans les trente dernières années a bien été la création d'un « nouveau secteur » de politique sociale, qui représente un *continuum* de programmes publics regroupant des « minima sociaux » (au premier plan desquels, bien sûr, il y eut le RMI, créé en 1988), des programmes de politique de l'emploi et des services sociaux divers. En comparaison avec la logique américaine ou (malgré ses différences immenses) britannique, nous y avons vu plutôt une dynamique de *work to welfare* que l'inverse (Barbier/Théret, 2001).

Nous n'aurons pas la place ici de traiter dans le détail la genèse de l'insertion, qui est associée à son antonyme, la notion d'exclusion³. Si ces deux termes ont envahi le débat français des dernières années, marquant le discours de tous les acteurs, au point qu'on ne sait plus parfois de quoi on parle (Paugam, 1998), c'est en raison précisément du fait que l'intégration traditionnelle n'allait plus de soi. D'autres termes ont été forgés que celui d'exclusion, la « *disqualification* » (Paugam, 1991) et la « *désaffiliation* » (Castel, 1991). Progressivement, le constat ne s'est pas révélé valoir seulement pour des « groupes en difficulté », mais, petit à petit, est devenu une préoccupation généralisée dans la société. Tendanciellement, l'insertion pouvait ainsi se transformer en une problématique de droit commun en France. Le terme d'insertion s'y applique à trois grands objets : les pratiques d'insertion des travailleurs sociaux, des associations et acteurs des programmes ; les processus d'insertion suivis par les personnes (combinant socialisation et intégration dans l'emploi) ; l'ensemble des programmes d'insertion financés et conçus par les différents niveaux de collectivités publiques, qui, en France, sont tous concernés (des municipalités à l'État central en passant par départements et régions). À la différence du *workfare*, l'insertion ne s'est jamais résumée à la question du travail et du marché du travail. On ne saurait ici oublier que, jusqu'à la réforme du RSA (voir ci-après) la perception du RMI n'entraînait aucune obligation de recherche d'emploi, mais bien l'engagement dans un processus bien plus large de participation à la société, au premier plan de laquelle se trouve la participation politique, par la « *citoyenneté* » (Belorgey, 1996). Malgré son caractère de droit commun, universel, de citoyenneté politique, la notion née en France garda pourtant une connotation de sélectivité, s'adressant de fait à des personnes rencontrant des difficultés particulières⁴. Ce caractère d'exception au droit commun sépare semble-t-il fortement

³ On se reportera sur cette question à Maclouf (1992), Eme (1997) et Paugam (2000). La notion d'exclusion serait apparue dans un essai de Pierre Massé (alors secrétaire général au Plan) intitulé « *Les dividendes du progrès* » en 1964. Cependant, c'est à partir de l'ouvrage de R. Lenoir « *Les exclus, un Français sur dix* » (1974) que la notion s'est répandue, connaissant par la suite une complète transformation.

⁴ Sans mentionner ici ses nombreuses ambiguïtés, et, tout particulièrement, cette voie délicate entre le renoncement à l'insertion (l'abandon des personnes à leur sort, au prix d'un éventuel revenu universel) et le renoncement à un contrôle social débouchant sur le travail obligatoire (voir sur ce point, Belorgey, 1996). Malgré

les processus, les pratiques et les dispositifs publics français d'autres pratiques pourtant proches dans les pays scandinaves, bien que, dans les deux types de systèmes de protection sociale, l'État garde notamment une fonction d'employeur de dernier ressort (Barbier, 2002).

On doit souligner avec Bernard Eme (1997) que l'insertion est née, dans les années 1970, d'initiatives associatives des acteurs de terrain à la recherche de nouveaux modes d'intervention du travail social. Ce n'est que dans un second temps que celles-ci se sont trouvées « instrumentalisées » en quelque sorte et sont devenues des politiques. Ce point est crucial pour la comparaison approfondie entre pays, au-delà de la similarité apparente des pratiques des acteurs et des programmes publics. Dans la seconde moitié des années 1970, les pratiques conduites sous le terme d'insertion ont d'abord concerné les jeunes et les personnes « handicapées ». Des initiatives pionnières se développèrent, notamment dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) destinés à accueillir temporairement des bénéficiaires de l'aide sociale. Il s'agissait d'ateliers d'adaptation « à la vie active »⁵. Ces activités n'avaient pas pour finalité principale l'emploi des personnes, mais leur socialisation pouvant déboucher à terme sur l'intégration dans le marché du travail. À la faveur de l'installation du chômage de masse, la problématique de l'insertion a ensuite gagné plus largement l'action envers les « groupes en difficulté », les chômeurs, les travailleurs peu qualifiés, les bénéficiaires des revenus minimum, qui ont constitué, à partir de la fin des années 1980, ce que l'administration a nommé « les publics prioritaires ». La réémergence de la pauvreté, désignée au milieu des années 1980 comme « nouvelle pauvreté », puis comme la « précarité », la montée du chômage et de la sélectivité du marché du travail, le chômage de longue et de très longue durée se sont combinés pour modifier profondément, à la fois la tradition du travail social et les initiatives innovantes d'insertion, mais aussi les politiques de l'emploi, prenant de plus en plus d'ampleur à partir de la fin des années 1980. C'est dans ce contexte qu'est mis en œuvre le revenu minimum d'insertion (RMI) à la suite d'une loi votée à l'unanimité par le Parlement en décembre 1988. De ce point de vue, avec le recul, et sans anachronisme, on peut soutenir que la France fut, à la fois comme et différemment des États-Unis, l'un des pays pionniers des réformes d'activation de la protection sociale.

Rappelons que la loi RMI disposait (contrairement au RSA actuel) que *« toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté*

cette ambiguïté, S. Morel (2000) a excellemment montré tout ce qui sépare l'insertion des pratiques américaines et de leur justification politique.

⁵ Les CAVA (centres d'adaptation à la vie active) sont parmi les premières structures d'insertion par le travail pour les bénéficiaires de l'aide sociale, qui connaissent une première institutionnalisation relative avec la circulaire dite 44 du 10 septembre 1979 de la Direction de l'action sociale du ministère des Affaires sociales.

constitue un impératif national. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion mis en œuvre dans les conditions fixées par la présente loi. Ce revenu minimum d'insertion constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement » (article 1^{er} de la loi sur le RMI). Son article 2 indiquait que la personne bénéficiaire « *s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle* ». L'insertion a eu des effets mitigés (Barbier, 2002) mais jamais négligeables, ne serait-ce que parce que la prestation permettait de contribuer à contenir la pauvreté, mais aussi en raison des multiples initiatives locales d'insertion. Avec l'installation d'un chômage de masse durable, le RMI servait en même temps de troisième filière d'indemnisation du chômage (Outin, 2008) et l'enjeu concernait désormais la production de services sociaux destinés à aider l'insertion sociale et professionnelle de l'ensemble des citoyens.

Toutefois, l'insertion a été l'objet de controverses depuis son origine. Des travaux nombreux, relevant les limites des politiques du même nom ainsi que la dégradation diffuse des relations salariales qui leur est associée, mais aussi les conséquences sur l'identité des personnes, n'ont jamais formulé pour autant de jugements normatifs totalement négatifs à son propos. Un ensemble de travaux critiquent toutefois radicalement les politiques et les pratiques d'insertion. Le principal courant est ici celui d'utopistes qui appellent de leurs vœux l'instauration d'un revenu minimum universel (Caillé, 1995) et/ou la construction d'une économie « solidaire » (Eme/Laville, 1994). Le courant sociologique autour de Bourdieu, quant à lui, porta un jugement radicalement négatif sur les politiques de l'insertion, à la façon du « nouveau sens commun pénal » de L. Wacquant, pour qui l'insertion n'est qu'une variante visant à « *criminaliser la misère et par ce biais à normaliser le salariat* » (1999, p. 11). La plupart des travaux n'ont pas, avant la mode de « l'activation tout court » passé sous silence la diversité des situations en Europe. La logique qui tend à réduire la politique sociale à la mise au travail (le *welfare to work*) est une première orientation ; la logique française contemporaine s'en distingue, tout en ne parvenant pas cependant à la cohérence, l'universalité et à la générosité bien plus affirmée de la démarche scandinave dite de l'activation.

Genèse et variété de l'activation de la protection sociale en Europe : repères

Du point de vue empirique, nous considérons qu'il y a activation de la protection sociale quand est introduit un lien explicite (souvent réglementaire) entre la protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail. Cette liaison donne lieu à une redéfinition critique des programmes sociaux, sous la double justification de l'efficacité et de l'équité, dans le sens d'une préférence

systématique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail (l'activité), voire d'une condition d'activité introduite pour l'éligibilité aux prestations. Les segments de la protection sociale faisant l'objet de cette transformation ont été, principalement, l'indemnisation du chômage, les politiques de l'emploi, les prestations d'assistance et de solidarité. Le domaine des retraites (et des pré-retraites) constitue aussi un champ d'application de l'activation, même s'il n'est pas central (Barbier, 2002). Ce qui est central, c'est la refonte des architectures et prestations dans les différents systèmes nationaux, en même temps que l'effort de rendre plus favorables à l'emploi (un but systématique) les régimes de sécurité sociale et de prélèvement des cotisations. Ce qui a été également central, en raison de la visibilité des réorientations concernant les assurances chômage et l'assistance aux personnes pauvres en Europe, ce fut le changement idéologique, qui mit l'accent sur une version renouvelée d'une rhétorique des « droits et devoirs » (Barbier, 2008).

En définitive, la diversité des politiques des pays de l'Union peut être référée à deux types idéaux polaires, un « régime d'activation » « libéral » et un « régime d'activation » « universel ». Au contraire du régime universel, le régime libéral est « piloté » par le rapport des individus avec le marché du travail, censé produire les résultats sociaux les meilleurs en termes d'efficacité et d'équité. Les individus qui ne s'y insèrent pas sont dans une situation temporaire d'absence de travail ou ont perdu leur « employabilité » (leur probabilité d'être recrutés) et sont dépendants de l'assistance. Pour accroître la cohérence incitatrice du système, prestations et impôts sont intégrés, *via* le développement des prestations sociales et fiscales liées à l'activité (*in-work* ou *tax credits* crédits d'impôt). Dans ces conditions, les politiques actives de l'emploi ne jouent qu'un rôle limité (faible nombre de participants) de transition incitée vers le marché ordinaire, avec un accent de type *work first* qui ne prévoit pas de formation de longue durée. L'emploi sur le marché ordinaire a vocation à remplacer l'assistance traditionnelle. Ce type n'est pas associé à tel ou tel pays car il a fait beaucoup d'émules en Europe. Il est cependant certain que l'exemple britannique en représente la version la plus classique, comme l'illustre l'expérience depuis les années Thatcher, et, surtout depuis l'arrivée du New Labour au pouvoir en 1997.

De l'autre côté, le régime universel relativise et accompagne le rôle du marché. La politique sociale conserve un aspect traditionnel orienté vers le bien-être des individus, qu'elle combine avec ses objectifs économiques. Les prestations de remplacement de revenu d'activité sont élevées, pour une grande majorité des chômeurs⁶, et durent relativement longtemps. Pour accroître la cohérence et le caractère « soutenable » du système, l'activation a vocation universelle, s'appliquant à tous les citoyens, quelle que soit leur situation au regard de l'emploi (salariés, chômeurs, assistés). Elle s'appuie sur la production d'un ensemble di-

⁶ Le phénomène est lié à la faible inégalité des salaires. Seuls les hauts salaires – la minorité – ont un taux de remplacement plus faible.

versifié et étendu de services sociaux, intégrant la formation (y compris de longue durée), dont l'accès est fondé sur un contrat négocié entre l'individu et les services sociaux et de l'emploi, contrat intégrant incitation, éducation et sanction. En théorie, une société « pleinement active » aménage l'emploi en fonction des possibilités individuelles. Aucun pays ne s'adapte strictement à ce type, mais les pays scandinaves en sont constamment restés les plus proches depuis les premières réformes de l'*aktivering* au Danemark en 1992-1994.

Jusqu'à la réforme du RSA, en 2008-2009, la France – toujours hybride – combinait des traits des deux régimes précédents ; elle hésitait entre la stratégie disciplinaire et la stratégie négociée vis-à-vis des chômeurs (à la base du conflit présidant à la réforme de l'Unédic en 2000), de même qu'elle combinait des outils issus des deux types stylisés de politiques, dans un mélange qu'illustrait alors la coexistence d'un revenu minimum (sans obligation de recherche d'emploi, comme en Belgique), des politiques de l'insertion (à la fois sociale et professionnelle), mais aussi de l'utilisation de crédits d'impôt, comme les Britanniques.

Le tournant du RSA

En 2003, après la victoire de la droite, le gouvernement Raffarin tenta une réforme du RMI qui était considéré par une partie active de sa majorité comme un échec. L'idée fut d'imposer des obligations d'embauche dans des entreprises pour ceux qui avaient perçu la prestation depuis deux ans. Ces embauches comportaient des statuts dérogatoires d'embauche (revenu minimum d'activité, RMA)⁷. Pourtant, ces contrats furent un échec total : malgré le soutien des marges les plus à droite de la majorité au pouvoir, la plupart des départements, chargés de la mise en œuvre du RMA, ne le mirent pas en place. Une réforme augmenta alors les droits des titulaires de contrat d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA), mais l'erreur du gouvernement était de postuler, contre toute l'expérience française de l'insertion des « publics prioritaires », que les entreprises allaient embaucher ces personnes⁸. Le tournant réel, la visée d'un changement de paradigme, était programmé pour l'après-élection de 2007. Avec un nouveau président en charge, une série inégalée et inédite de réformes furent engagées : la réforme des contrats aidés, du service public de l'emploi qui fusionna avec les Assedic, la réforme des sanctions pour les chômeurs et de la plupart des minima sociaux pour les personnes d'âge actif (à l'exception de l'allocation de solidarité spécifique relevant du régime chômage, et de l'allocation aux adultes handicapés), en furent les points essentiels dans le domaine qui nous concerne ici.

⁷ À la fin de 2005, sur un million de bénéficiaires du RMI, environ 15 % exerçaient une certaine forme d'activité professionnelle ; le gouvernement prévoyait, lors de l'introduction de la loi, un contingent de 100 000 titulaires du RMI entrant dans des contrats RMA avant la fin de l'année 2003.

⁸ En 2008, quatre ans après la réforme du RMA, il n'y avait encore qu'à peine 15 000 personnes dans le programme.

La mesure la plus spectaculaire fut la fusion entre le RMI et l'ancienne API (allocation de parent isolé), car le gouvernement renonça, comme il l'avait d'abord annoncé, à réformer tous les minima sociaux. Le nouveau RSA, allocation différentielle, qui devait permettre selon son promoteur, M. Hirsch, de faire gagner plus à tout bénéficiaire du RMI qui prenait un emploi, et de compléter les salaires des « travailleurs pauvres », était fondé sur une logique d'incitation par le gain, logique qui constituait la mise en application des conceptions des économistes dominants du marché du travail un peu partout en Europe. La réforme remit donc en cause le droit jusqu'alors inconditionnel du RMI, sans pour autant réussir à changer la situation de façon visible. Le Comité d'évaluation réuni par le gouvernement fut obligé d'en convenir, le RSA était un échec (Comité national d'évaluation du RSA, 2011).

Le Comité a spécifié tous les éléments détaillés pour cette conclusion globale sans prononcer cependant explicitement ce verdict, qui est celui de tous les spécialistes du domaine, ainsi que des travailleurs sociaux en charge des personnes. En effet, on a constaté un taux de non-recours à la prestation très élevé, pour le RSA en général (50 %) et encore plus pour le RSA dit « activité » (68 %)⁹. En simplifiant à peine, le nombre de bénéficiaires qui percevaient le RMI n'a pratiquement pas varié après la réforme, et l'effet sur la pauvreté est resté similaire à celui du RMI, qui, ainsi, retrouve de nombreux partisans. En second lieu, la part de ceux et celles qui étaient inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi n'a pas, globalement changé : ils n'ont pas été « incités » à le faire. En troisième lieu, la part des bénéficiaires qui avaient une activité rémunérée tout en percevant leur prestation n'a pas, non plus, significativement augmenté. Ces trois aspects, ici résumés de façon schématique, mais détaillés dans le rapport du comité, signent l'échec de l'hypothèse selon laquelle les chômeurs et les pauvres seraient « incités » par l'appât du gain. Ils le sont inévitablement d'autant moins que la création d'emploi s'est effondrée en France, comme dans de nombreux pays de l'Union européenne, dans l'industrie et les services.

Conclusion : l'échec de « l'activation » pour les chômeurs et les pauvres

Dans ces conditions, il faut prendre très au sérieux l'hypothèse de B. Cantillon (2010) qui apporte de premiers éléments convaincants selon lesquels de « nouvelles » politiques – dont « l'activation » des pauvres et des chômeurs qui nous occupe ici – n'ont pas bénéficié à ceux qui en avaient le plus besoin, en tant qu'exclus du marché du travail, pendant que les systèmes d'assistance à la pauvreté (traditionnels) étaient encore plus inadéquats qu'auparavant, en raison de l'introduction des clauses de conditions de ressources et de conditionnalité (*ibid.*, p. 21). L'auteur observe aussi que les dépenses ont été maintenues sous

⁹ Chiffres publiés à l'occasion de la conférence sur la pauvreté, Groupe de travail « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux », rapport, p. 27-28 (29 novembre 2012). Voir aussi l'interview de Philippe Warin dans *Le Monde, Culture et idées*, 19 janvier 2013, p. 6.

contrôle (Cantillon, 2010, p. 19). C'est exactement ce qu'on peut observer en suivant l'évolution de la part des dépenses sociales consacrée aux plus pauvres et aux exclus (Barbier, 2011), quels que soient les « types d'activation ». Ce constat est fondé ici de façon globale, mais il requiert des travaux plus précis qui tiendraient compte de la multiplicité des dépenses publiques ou socialisées qui peuvent être considérées comme relevant de l'activation au sens large où nous l'avons définie (*ibid.*)¹⁰. Si l'ajustement a été bien différent (avec les pays scandinaves restés très généreux en comparaison) et, partant, très inégal et inégalitaire en Europe, les dépenses d'assistance et de chômage, des prestations de handicap et contre l'exclusion sociale, à l'intérieur de la dépense sociale en général, ont été maîtrisées¹¹, et sur certains créneaux même réduites (en particulier en raison du non-recours). Cependant, partout, avant que la crise ne se déclenche et s'aggrave, les taux d'activité n'avaient pas augmenté (sauf pour le cas spécial des mères isolées) ; les taux de pauvreté étaient restés stables ou s'étaient, dans certains pays, aggravés (comme en Allemagne) ; les situations d'exclusion s'étaient maintenues. La triple promesse (emploi, sortie de la pauvreté, sortie de l'exclusion) posée par les promoteurs politiques de « l'activation des pauvres » avait fait long feu. La crise a aggravé cette tendance, mais dans la plupart des pays, comme en Grande-Bretagne ou en Allemagne, par exemple, les hommes et femmes politiques continuent de propager la rhétorique de l'activation. C'est le plus grand paradoxe.

Tout semble se passer alors comme si on observait à la fois un effet de retard dans la mise à jour des conceptions – bien visible dans la mise en œuvre du RSA en France, l'assistance et les crédits d'impôts au Royaume-Uni ou les prestations d'assistance en Allemagne, pendant que le chômage et le sous-emploi s'étendent à nouveau avec la crise. Il faut aussi considérer que les pouvoirs publics sont à court d'idées dans la période maintenant longue de plus de vingt ans que l'Europe traverse, marquée par un chômage de masse latent. L'effet retard tient en tous les cas aussi de façon importante dans le fait que la stratégie visant à « activer » les pauvres et les chômeurs a porté ses fruits dans la mise sous contrôle des dépenses sociales qui était l'un des objectifs, mais souvent plus implicite, des stratégies d'activation.

Indications bibliographiques

BARBIER J.-C., « 'Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi' ?, leçons d'une stratégie de réforme », *Politiques sociales et familiales*, n°104, juin 2011, p. 47-58

¹⁰ Deux domaines sont les plus importants à considérer : (1) les pré-retraites qu'il faut distinguer des retraites, ce qui est délicat en comparaison internationale ; (2) les crédits d'impôts et les transferts vers la fiscalité des cotisations sociales (qu'il s'agisse des cotisations salariés, comme en Allemagne, ou employeurs, comme majoritairement en France).

¹¹ Dans les trois pays représentatifs de la diversité du nord de l'Europe, la part des dépenses sociales sur le PIB a évolué faiblement entre 1997 et 2005 : elle reste à 30 % au Danemark, passe de 30,4 à 31,5 % en France et de 27,3 à 26,8 % au Royaume-Uni.

- BARBIER J.-C.**, « L'activation de la protection sociale, existe-t-il un modèle français », in **GUILLEMARD A. M. (ed)**, *Où va la protection sociale*, PUF, Paris, 2008, p.165-182
- BARBIER J.-C.**, « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 43-2, juin 2002, p. 307-332
- BARBIER J.C., NADEL H.**, *La flexibilité du travail et de l'emploi*, Flammarion, Paris, 2000, (Dominos)
- BARBIER J.-C., THÉRET B.**, *Le système français de protection sociale*, La Découverte, Paris, 2009, (Repères)
- BARBIER J.-C., THÉRET B.**, « The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence », in **GILBERT N., VAN VOORHIS R. (eds)**, *Changing Patterns of Social Protection*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2003, p. 119-168
- BELORGEY J.-M.**, « Pour renouer avec l'esprit initial du RMI », *Vers un revenu minimum inconditionnel*, Revue du MAUSS semestrielle, n° 7, 1996, p. 297- 299
- BOYER R. (ed)**, *La flexibilité du travail en Europe*, La Découverte, Paris, 1986
- CAILLÉ A.**, *Temps choisi et revenu de citoyenneté, au-delà du salariat universel*, Démosthène/Mauss, Paris, 1995
- CANTILLON B.**, « Disambiguating Lisbon. Growth, Employment and Social Inclusion in the Investment state », *CSB Working Paper*, n°10/7, 2010, p. [n.c.]
- CASTEL R.**, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995
- CASTEL R.**, « De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation » in **DONZELOT J. (ed)**, *Face à l'exclusion, le modèle français*, Esprit, Paris, 1991
- COMITÉ NATIONAL D'ÉVALUATION DU RSA**, *Rapport final*, La Documentation française, Paris, 2011
- EME B.**, « Aux frontières de l'économie : politiques et pratiques d'insertion », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol CIII, 1997, p. 313-333
- EME B., LAVILLE J.-L.**, *Cohésion sociale et emploi*, Desclée de Brouwer, Paris, 1994
- GILBERT N., VAN VOORHIS R.**, *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, New Brunswick/Londres, 2001
- MACLOUF P.**, « L'insertion, un nouveau concept opératoire des politiques sociales ? », in **CASTEL R., LAE J.-F.**, *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*, L'Harmattan, Paris, 1992, p. 121-143
- MERRIEN F.-X.**, *L'État-providence*, PUF, Paris, 1997, (Que sais-je)
- MOREL S.**, *Les logiques de la réciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, PUF, Paris, 2000
- OUTIN J.-L.**, « Le RMI et l'indemnisation du chômage » in **LELIÈVRE M., NAUZE-FICHET E. (eds)**, *RMI, l'état des lieux (1988-2008)*, Paris, La Découverte, 2008, p. 101-117, (Recherches)
- PAUGAM S.**, « L'exclusion, usages sociaux et apports de la recherche », in **BERTHELOT J.-M.**, *La sociologie française contemporaine*, PUF, Paris, 2000, p.155-171
- PAUGAM S.**, « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion, le point de vue sociologique », *Genèses*, juin 1998, p. 138-159
- PAUGAM S.**, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, PUF, Paris, 1991
- WACQUANT L.**, *Les prisons de la misère*, Raisons d'agir, Paris, 1999.

- II -

CONFIGURATION DES SYSTÈMES *HARTZ IV/RSA*

RSA/Hartz IV : éléments pour une comparaison¹

Yoann BOGET

Trop souvent, la comparaison de dispositifs repose sur le leurre d'une équivalence fonctionnelle qui semble à première vue évidente. Face aux comparaisons hâtives, Schultheis rappelle que connaître la sociogenèse du phénomène étudié est indispensable, sans quoi comparaison n'est pas raison (Schultheis, 1989). Barbier, quant à lui, invite les comparatistes à se méfier des traductions fallacieuses qui dissimulent des différences importantes derrière l'illusion d'équivalence sémantique (Barbier, 2002). Face à ces pièges méthodologiques, le but de cette contribution est d'apporter quelques éléments qui permettent d'établir une comparaison raisonnée en évitant deux tentations opposées : celle de l'universalisme, qui consiste à imposer son propre système référentiel à des réalités auxquelles celui-ci ne correspond pas, et celle du relativisme culturel, qui inversement nie la comparabilité des phénomènes en raison de leurs particularismes.

Suivant cet objectif, je propose de mentionner quelques aspects essentiels des évolutions récentes des dispositifs d'« assistance » afin de mettre en perspective les convergences et les divergences de ces systèmes tout en apportant des éléments de contextualisation. La catégorie d'« assistance » est cependant elle-même déjà un concept qui dissimule des réalités très différentes. J'invite donc le lecteur à la prudence et à ne pas interpréter « l'assistance » comme un équivalent mais comme un outil conceptuel qui masque des réalités dissemblables. En France, je désigne par « assistance » les différents minima sociaux prévus pour les personnes aptes à l'emploi. Depuis 1992, il s'agit principalement du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), puis à partir de 2009 du revenu de solidarité active (RSA). En Allemagne, le terme renvoie à la Sozialhilfe jusqu'en 2004, puis au dispositif Hartz IV. Les prestations hybrides telles que l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'Arbeitslosenhilfe sont largement ignorées. Cette présentation contient donc un certain nombre de raccourcis inévitables si l'on veut présenter de manière synthétique les éléments essentiels à l'analyse comparative de Hartz IV et du RSA.

La première partie de ce texte est consacrée aux évolutions récentes des dispositifs d'assistance liées notamment aux transformations du marché de travail et aux conséquences de celles-ci sur la structuration de la protection sociale dans son ensemble. La deuxième partie analyse les transformations dans les manières de penser l'assistance et analyse comment de nouvelles rationalités ont été actualisées par les réformes introduisant le RSA et Hartz IV. Finalement, la dernière partie propose de distinguer les deux dispositifs selon les types de techniques mises en place pour conduire des allocataires vers l'emploi.

Bouleversement de l'État social et développement de l'assistance

Les dispositifs d'assistance ont connu de profondes transformations en France et en Allemagne. Pour comprendre les réformes du RSA et de *Hartz IV*, il con-

¹ Article actualisé en avril 2013, NdE.

vient de retracer au moins brièvement l'évolution historique récente de ces dispositifs. Dans les États sociaux dits bismarckiens, l'assistance² s'est historiquement constituée comme un instrument de lutte contre la pauvreté devant suppléer le système d'assurances sociales. Or, sous l'effet de transformations structurelles, les dispositifs d'assistance ont accueilli toujours plus d'allocataires. De fait, ils sont devenus une protection pour un nombre croissant de sans-emploi sans droits à l'assurance chômage.

Des développements similaires...

Dans les deux pays, depuis le début des années 1990, le nombre d'allocataires des dispositifs d'assistance a très fortement augmenté. Plusieurs éléments peuvent être avancés pour expliquer cet accroissement : la flexibilisation du marché de l'emploi et le développement d'emplois atypiques ne garantissant pas l'ouverture de droits (suffisants) à l'assurance chômage, la forte progression du chômage et en particulier du chômage de longue durée et, en Allemagne, les difficultés liées à la réunification. L'augmentation du nombre de personnes relevant de l'assistance est en tout cas fortement liée à la situation sur le marché du travail, comme l'atteste la forte corrélation entre l'augmentation du chômage et l'accroissement du nombre de personnes relevant de l'assistance.

On peut ainsi affirmer que les changements intervenus sur ce marché, et en particulier le processus « d'effritement de la condition salariale », selon l'expression de Castel, ont largement contribué à exclure un nombre croissant de personnes à la fois de l'emploi stable et des protections assurancielles traditionnelles (Castel, 1995). Castel et Dörre parlent d'un « phénomène de précarisation » (*Prekarisierungsphänomen*) (Castel/Dörre, 1995). L'assistance est en quelque sorte devenue l'assurance chômage du « précaire » c'est-à-dire « *de cette condition sous laquelle la précarité devient un registre propre de l'organisation du travail* » (Castel, 2009).

L'importante progression de l'assistance par rapport à l'assurance dans la prise en charge des sans-emploi a considérablement changé la place de ces dispositifs dans les systèmes français et allemand de protection sociale. Considérés comme marginaux, voire voués à disparaître avec la pauvreté en Allemagne, ou comme un supplément devant prendre en charge les « ratés » du filet de protection sociale en France, les mécanismes assistanciers sont devenus des instruments centraux de la protection sociale, devenant, de fait, une protection contre l'absence ou le manque de revenus de l'emploi pour une part importante des allocataires.

² L'assistance désigne les prestations sociales fournies sous condition de ressources, pour répondre à une situation actuelle. Elles sont équivalentes pour tous les allocataires et sont financées par l'impôt. Elles s'opposent aux prestations d'assurance, versées en fonction des cotisations passées qui financent le dispositif et dont dépend(ent) le niveau et/ou la durée des prestations.

...pour des résultats contrastés

L'accroissement du nombre d'allocataires des dispositifs d'assistance présente de grandes similitudes dans les deux pays. Il n'a pourtant pas mené à un développement identique de ces programmes dans la structure du système de protection sociale.

En effet, le nombre d'allocataires est aujourd'hui considérablement plus élevé en Allemagne (3,5 millions) qu'en France (1,8 million). Et si l'on compare ces chiffres à ceux du chômage indemnisé au titre de l'assurance, la différence est encore bien plus marquée, puisqu'on ne compte que 950 000 chômeurs indemnisés au titre de l'assurance chômage en Allemagne, quand il y en a 2,1 millions en France³. Autrement dit, en France, l'assurance chômage prédomine (encore ?) comme prestation privilégiée dans la prise en charge des sans-emploi tandis qu'en Allemagne, elle tend à être marginalisée, couvrant près de quatre fois moins d'allocataires. L'importance des différents instruments de protection sociale constitue donc un élément fort de distinction entre les deux États.

Pour l'essentiel, cette grande différence ne s'explique pas par des éléments propres aux dispositifs d'assistance, mais par leur implantation dans des environnements institutionnels différenciés. Parmi les principaux éléments de distinction, trois me paraissent essentiels : les temps d'indemnisation de l'assurance chômage (plus courts en Allemagne), l'existence en France d'un salaire minimum légal et des dissemblances notables des marchés du travail, notamment au niveau du recours aux temps partiels bien plus développés en Allemagne. Il en résulte que les différents éléments de la protection sociale prennent une importance très différente dans les deux pays.

Ces quelques éléments suffisent déjà à éviter le piège universaliste. Si les deux dispositifs présentent effectivement des similitudes, ils ne peuvent toutefois pas être considérés comme des équivalents fonctionnels. Cet aperçu montre ainsi que des évolutions analogues dans des contextes divergents ont conduit les dispositifs d'assistance à occuper des places très différenciées dans la structure de la protection sociale, mais ce n'est pas tout. Les rationalités gouvernant ces politiques ont elles aussi évolué, avec leurs similitudes et leurs dissemblances.

Hartz IV et RSA : l'actualisation d'une nouvelle gouvernamentalité

Retournement de la question sociale

Si des bouleversements contextuels ont changé la place et le rôle des dispositifs d'assistance, ceux-ci ont également été radicalement transformés par d'importantes réformes législatives. Alimentées par les transformations structurelles

³ Sources : pour l'Allemagne, chiffres de décembre 2010 du *Statistisches Bundesamt*, pour la France, chiffres de septembre 2010 des Caisses d'allocations familiales – Caf (Elisa consolidés) pour le RSA et d'UNISTATIS pour le chômage indemnisé.

qui ont bouleversé les dispositifs d'assistance, les manières de penser l'assistance et plus généralement la protection sociale ont connu de profonds changements. Les réformes récentes introduisant *Hartz IV* et le RSA en sont en quelque sorte l'actualisation. Il s'agit alors de montrer comment une nouvelle rationalité a été instaurée à travers ces réformes.

La fin des années 1990 et le début des années 2000 voient émerger de nouveaux concepts d'intervention envers les personnes sans emploi dans les champs de l'expertise, des politiques mais aussi scientifique. On parle alors de *workfare* (cf. notamment Rosanvallon, 1995 ; Lødemel/Trickey, 2001), de contreparties (cf. notamment Outin, 1996 ; Dufour *et al.*, 2003), puis d'activation, notion qui tend finalement à s'imposer, tant dans les discours des organisations internationales (OCDE, Union européenne, etc.) que dans les sciences sociales (Barbier, 2009 ; Marquardsen, 2007). Ces changements amènent à reconsidérer complètement les façons de penser les politiques sociales, si bien qu'avec Serrano Pascual on peut parler d'un changement de paradigme (Serrano Pascual, 2007).

Sous l'influence de ces nouvelles conceptions s'opère ainsi un renversement dans les politiques d'assistance. « *L'instauration d'une véritable contrepartie au droit social* » que relève justement Duvoux, n'est cependant que le reflet le plus manifeste d'évolutions plus profondes (Duvoux, 2009). Ce retournement bouleverse en réalité la rationalité gouvernant ces politiques. Plutôt que d'être exclusivement considérés selon leur objectif de lutte contre la pauvreté et d'insertion, les dispositifs assistanciers sont désormais également, et peut-être même surtout, approchés en fonction de leur influence sur le marché de l'emploi. Bien sûr, les politiques d'assistance ont toujours d'une manière ou d'une autre incité les allocataires à réintégrer le marché du travail, mais au tournant des années 2000, le problème s'est retourné. Il consiste désormais à éviter que les politiques d'assistance, par le rôle potentiellement désincitatif des revenus alloués, freinent le retour en emploi et entravent la constitution d'un marché du travail dans les franges inférieures du salariat (Duvoux, 2007)⁴.

Dès lors que les allocataires des régimes d'assistance sont considérés avant tout comme des demandeurs d'emploi qu'il faut inciter à retrouver le chemin du travail, plus rien ne distingue, dans la formulation du problème social, les assistés des chômeurs traditionnels, en dehors évidemment de leur exclusion des mécanismes assuranciers. La question de l'emploi se superpose alors à celle de la pauvreté et les dispositifs d'assistance et d'assurance deviennent simplement deux modalités d'intervention envers les sans-emploi. C'est d'ailleurs parce que la question de la pauvreté rejoint celle des sans-emploi que l'on peut parler pour la France et l'Allemagne d'un système dual de protection pour les sans-emploi.

⁴ C'est la thèse que défend notamment Sinn dans son très célèbre ouvrage *Ist Deutschland noch zu retten ?* [Peut-on encore sauver l'Allemagne ?]. Sinn H., *Ist Deutschland noch zu retten?*, Econ, Munich, 2003.

Une nouvelle gouvernamentalité

Ces nouvelles manières de considérer l'assistance se retrouvent dans les réformes menées en France et en Allemagne. Ces réformes institutionnalisent d'une certaine manière cette nouvelle rationalité. Elles actualisent une nouvelle « gouvernamentalité », selon l'expression de Foucault (2004a). En fait, pour être précis, et en reprenant les catégories de Max Weber, elles introduisent une même gouvernamentalité axiologique (*Wertrationalität*) marquée par le même mouvement d'intégration des politiques de pauvreté aux politiques de l'emploi et la même volonté de conduire les allocataires vers l'emploi par un jeu d'incitations et de contraintes, quitte à favoriser le développement d'emploi précaires dans les franges inférieures du marché du travail. On verra par la suite qu'elles se distinguent par leur rationalité de moyens (*Zweckrationalität*).

Ces changements s'observent au moins à trois niveaux : celui des catégories désignant les allocataires, celui des institutions chargées de leur suivi et enfin celui des techniques mises en œuvre pour conduire les allocataires vers l'emploi.

Le revenu de solidarité active introduit une distinction claire entre trois catégories d'allocataires : les personnes qui ont un emploi rapportant plus de 500 euros par mois, les personnes sans activité mais immédiatement « *disponibles pour occuper un emploi* » et enfin les personnes rencontrant des difficultés sociales qui « *font temporairement obstacle à [leur] engagement dans une démarche de recherche d'emploi* »⁵. En Allemagne, les changements des noms des dispositifs apportés par la réforme *Hartz IV* sont déjà en eux-mêmes significatifs des transformations opérées. L'assistance a purement et simplement pris le même nom que la prestation d'assurance, les deux « allocations chômage » (*Arbeitslosengeld*) ne se distinguant plus que par leur rang : 1 pour l'assurance, 2 pour l'assistance. Le sous-titre de la loi va dans le même sens puisqu'il décrit l'« allocation chômage II » comme une « *sécurité de base pour les demandeurs d'emploi* » (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*). Comme le fait remarquer Knuth, cette désignation renvoie implicitement à un statut, celui de chômeur ou de demandeur d'emploi, quand bien même l'aide est attribuée selon les besoins, c'est-à-dire en fonction d'une condition de ressources (Knuth, 2006). Le terme juridique désignant les allocataires est quant à lui plus neutre : « *personnes dans le besoin aptes à l'emploi* » (*erwerbfähige Hilfebedürftige*). Il renvoie cependant encore à la situation de l'allocataire par rapport à l'emploi. En fait, la loi est rédigée de telle manière que les allocataires sont tous considérés comme des personnes en recherche d'emploi, niant les cas des personnes qui perçoivent l'allocation malgré des revenus d'activité tout comme celles qui sont momentanément dans l'impossibilité de retourner sur le marché de l'emploi.

On observe des transformations similaires au niveau des institutions chargées du suivi des allocataires. En France, les personnes qui travaillent sont dis-

⁵ Les citations sans références renvoient aux législations respectives des deux pays.

pensées de tout suivi. Celles qui sont jugées aptes au retour à l'emploi sont prises en charge par Pôle emploi ; seules les personnes qui connaissent des difficultés sociales particulières sont orientées vers les services de l'insertion. En Allemagne, face à l'absence de consensus au moment du vote de la loi, les institutions chargées du suivi des allocataires varient selon les régions. Cependant, en général, les agences pour l'emploi (*Arbeitsagenturen*) (dépendantes du ministère fédéral de l'Économie et de l'Emploi) jouent un rôle prépondérant dans le dispositif (Oschmiansky/Kaps, 2009). Dans les deux pays, les institutions traditionnellement chargées du suivi des demandeurs d'emploi ont ainsi pris une place prépondérante dans le suivi des allocataires de l'assistance.

Finalement, les deux pays ont introduit toute une gamme de nouvelles techniques qui ne vise pas à améliorer les chances d'embauche sur le marché de l'emploi, mais directement à inciter, voire contraindre, les allocataires à retourner sur le marché du travail. En effet, un certain nombre de techniques récemment mises en place vise à limiter autant que possible la portée des systèmes d'assistance et à privilégier les mécanismes de marché comme instrument privilégié de régulation des populations pauvres et précaires. Parmi ces mesures, on peut mentionner d'abord les exigences d'engagement demandées aux allocataires et conçues comme des contreparties au soutien étatique. Le développement de mécanismes de sanctions liés à ces engagements en fait de véritables conditions au droit social. Ensuite, dans les deux pays, les dispositifs d'assistance prévoient que les allocataires puissent être tenus d'accepter un emploi qui leur est proposé. Là encore, un système de sanction donne un caractère obligatoire à ces dispositions. Enfin, la France a adopté, et l'Allemagne renforcé, un système permettant de cumuler partiellement des revenus d'assistance et des revenus du travail. Le principe est de toujours rendre le travail plus attrayant financièrement que l'allocation seule. Ce survol des nouveaux modes d'intervention envers les allocataires montre qu'un certain nombre de techniques mises en place cherchent à limiter l'influence des revenus d'assistance sur le fonctionnement du marché du travail.

Au-delà des différences étudiées ci-après entre les deux systèmes, les évolutions constatées au niveau des catégories d'appréhension des allocataires, des institutions de suivi et des nouvelles techniques introduites montrent que la prégnance croissante d'une rationalité régie par un même souci de réguler les conduites à travers des mécanismes de marché a marqué les réformes des systèmes d'assistance français et allemand.

Techniques de gouvernement et différenciation des dispositifs

Différents types d'intervention

Si les principes mis en place dans les dispositifs d'assistance en France et en Allemagne répondent à une même gouvernementalité axiologique, la conduite des

conduites, au sens des techniques privilégiées, repose en revanche sur des modalités d'intervention dissemblables. Bien que les techniques appliquées présentent de fortes similarités, leur agencement, lui, est très différent et offre une base solide à la différenciation des systèmes d'assistance bismarckiens en deux gouvernementalités de moyens. Deux types de conduite des conduites peuvent ainsi être distingués dans l'analyse. Je propose de qualifier les instruments du premier type de disciplinaires et ceux du second d'incitation financière.

Les techniques disciplinaires reposent sur l'énonciation d'obligations, négociées ou fixées à l'avance, auxquelles l'allocataire doit se soumettre. Elles fonctionnent sur la base du triptyque : obligation, contrôle, sanction. La soumission de l'allocataire n'est envisagée qu'à condition que soit effectué un contrôle des obligations établies, suivi d'une sanction lorsque celles-ci n'ont pas été respectées. Deux ensembles de mesures sont tout à fait caractéristiques de ce type de techniques : les formes d'engagement, souvent sous la forme de contrats, auxquelles doivent se soumettre les allocataires ainsi que les offres d'emplois « acceptables » ou « raisonnables » qu'ils ne peuvent refuser. Le système de sanction lié à ces obligations est lui aussi primordial. C'est lui qui est censé assurer l'efficacité du système. Ces techniques disciplinaires sont pensées sur le mode de la pénalité. Un dispositif sera d'autant plus disciplinaire que les énonciations des conduites à respecter sont nombreuses, précises et contraignantes et que les sanctions conjointes sont lourdes, formulées dans le détail et applicables rapidement.

Les incitations financières, elles, se fondent sur l'hypothèse que les sujets de ces politiques sont dotés d'une rationalité correspondant à celle de l'*homo œconomicus*. Elles visent simplement, selon cette rationalité supposée des agents, à améliorer l'attractivité de la conduite souhaitée. Aucune conduite spécifique n'est alors explicitement énoncée. Il s'agit simplement, par des méthodes financières, d'augmenter l'attractivité relative de l'emploi par rapport au non-emploi. Deux facteurs jouent ici un rôle essentiel : le montant de l'allocation et la part cumulable de l'allocation avec des revenus de l'emploi. Évidemment, plus le montant de l'allocation est faible, plus la pression financière pour retrouver un emploi est grande. De même, le fait de pouvoir cumuler des revenus de l'emploi et des revenus d'assistance rend également l'emploi plus attractif. Ainsi, plus l'allocation est faible, plus la part de l'allocation cumulable avec des revenus de l'emploi est grande et plus le dispositif sera considéré comme reposant sur des instruments d'incitation financière.

Selon ces distinctions, la France favorise clairement les incitations financières. Le cœur de la réforme consiste à soutenir et favoriser les emplois peu rémunérés par un soutien au revenu des travailleurs pauvres. Ce mécanisme répond directement au slogan de campagne de l'ancien Président Sarkozy « travailler plus pour gagner plus ». Le but, maintes fois énoncé, est de rendre le travail payant. L'Allemagne s'inscrit dans une toute autre logique. Les politiques d'assistance se rapprochent du type paternaliste-autoritaire. La devise

« soutenir et exiger » (*Fördern und Fordern*), qui a marqué l'élaboration de la loi et qui y est reprise comme titre du chapitre premier, traduit bien cette orientation du dispositif. Évidemment, il ne faut pas s'arrêter aux slogans et entreprendre une analyse comparative systématique des systèmes d'assistance afin de montrer que ces deux types renvoient effectivement à des différences significatives des techniques d'intervention élaborées dans les deux pays.

Fördern und Fordern : les techniques disciplinaires

La législation allemande est profondément marquée par son caractère disciplinaire. Dès le deuxième article de la loi, il est précisé que les allocataires doivent tout entreprendre pour limiter ou mettre fin à leur situation de dépendance, qu'ils doivent participer activement aux mesures prévues en vue de leur réintégration au marché du travail et qu'ils doivent utiliser leurs propres forces et moyens pour subvenir à leurs besoins, notamment par le recours à leur force de travail. Plusieurs articles reviennent ensuite précisément sur les modalités concrètes d'application de ces obligations. L'allocataire, ainsi que les membres de son foyer, doivent signer un accord d'insertion précisant les « actions » (*Bemühungen*) à entreprendre en vue d'une réintégration au travail, leur fréquence et les manières de prouver leur réalisation. L'accord fixe ainsi non seulement les obligations à respecter mais également les modalités de contrôle. De même, les emplois « acceptables » (*zumutbar*) que les allocataires ne peuvent absolument pas refuser sont précisément décrits. En principe, tous les emplois sont acceptables, sauf lorsqu'ils risquent de porter atteinte à la santé ou lorsqu'ils empêchent d'apporter des soins à une personne dépendante. La législation prévoit même une liste des raisons irrecevables pour refuser un emploi dont font partie : les emplois qui ne correspondent pas à la formation suivie ou à l'activité précédemment exercée, les emplois de faible valeur au regard de la formation, les emplois plus éloignés du lieu de résidence ou moins bien payés que précédemment, et même les emplois qui impliquent de mettre fin à une autre activité moins bien rémunérée. Enfin, pour les personnes jugées difficilement employables, la loi prévoit la participation obligatoire à des « opportunités d'emploi » ou emplois d'insertion (*Arbeitsgelegenheit*⁶), dont font partie les fameux jobs à 1 euro, travail indemnisé entre 1 et 2 euros de l'heure cumulés à l'allocation (Wolff/Hohmeyer, 2006).

En comparaison, la législation française est beaucoup plus souple. D'une manière générale, elle laisse une grande marge de manœuvre aux institutions chargées de suivre les allocataires du RSA. Les personnes immédiatement disponibles doivent se soumettre aux mêmes obligations que tout demandeur d'emploi, c'est-à-dire accomplir des « actes positifs et répétés de recherche d'emploi » et « ne pas refuser plus de deux offres raisonnables ». L'orientation

⁶ L'*Arbeitsgelegenheit* est un terme difficilement traduisible qui désigne des activités professionnelles encadrées, d'utilité publique et soutenues financièrement par les pouvoirs publics.

des recherches et la définition de l'emploi « raisonnable » sont établies après discussion avec l'allocataire en fonction de sa formation, de ses qualifications, de ses expériences professionnelles, de sa situation familiale et de la situation du marché du travail. La loi stipule aussi que les allocataires dont les revenus dépassent 500 euros par mois ne sont astreints à aucune obligation. Pour eux, le RSA fonctionne uniquement comme un complément de revenu. Enfin, les allocataires présentant des difficultés sociales doivent s'engager contractuellement dans des démarches d'insertion sociale ou professionnelle. Il serait donc faux de prétendre qu'aucune contrainte ne pèse sur l'allocataire du revenu minimum français. Toutefois, les impératifs fixés sont relativement souples, ils laissent une marge importante à la négociation et sont largement soumis à l'appréciation des départements et des institutions en charge du dispositif. En comparaison avec la France, le droit allemand fixe donc des obligations considérablement plus nombreuses, contraignantes et précises, mettant ainsi l'accent sur les mesures disciplinaires.

La même tendance est observable en ce qui concerne les sanctions. En Allemagne, celles-ci sont établies précisément et doivent être appliquées directement par l'institution dispensaire (Müller/Oschmiansky, 2005). Quelle que soit la mesure qui n'a pas été respectée, l'aide est réduite de 30 % la première fois, de 60 % la seconde et complètement ensuite. La durée de la sanction est toujours de trois mois. L'article sur la question prévoit même de sanctionner des comportements qui n'ont pas spécifiquement été interdits précédemment, comme le fait de manquer un rendez-vous ou d'avoir un comportement économiquement irrationnel (*unwirtschaftliches Verhalten*). Contrairement à l'Allemagne, l'aspect punitif détient une place bien plus marginale dans le dispositif français. Les décisions concernant l'application des sanctions, leur montant et leur durée reviennent au président du conseil général après consultation d'une équipe pluridisciplinaire auprès de laquelle l'allocataire aura préalablement pu faire valoir ses observations. Cette procédure longue donne souvent le temps aux allocataires de se mettre en règle vis-à-vis de leurs obligations. De plus, la loi limite la hauteur et la durée des sanctions. L'allocation ne peut être réduite de plus de 100 euros pendant un mois la première fois. Par la suite, la suspension partielle ou totale ne peut excéder quatre mois et ne peut dépasser 50 % de l'allocation pour les foyers composés d'au moins deux personnes. La législation française est, là aussi, beaucoup moins rigoureuse.

Comme l'a déjà soulevé Aust, le système d'obligation et de sanction représente une caractéristique essentielle du dispositif allemand d'assistance (Aust, 2008). Oschmiansky *et al.* parlent quant à eux d'une politique de l'emploi « d'activation autoritaire » (*Aktivierende Arbeitsmarktpolitik*) (Oschmiansky *et al.*, 2008). Cet aspect n'est de loin pas complètement absent en France mais il n'y prend clairement pas une place aussi centrale. La limitation des effets des dispositifs assistanciers repose alors principalement sur ces mécanismes disciplinaires en Allemagne alors qu'il joue un rôle plus marginal en France.

« Travailler plus pour gagner plus » : les techniques d'incitation financière

La comparaison des montants de l'allocation n'est pas aussi aisée qu'il y paraît. En France, l'allocation de base comprend uniquement un montant forfaitaire, réduit pour les personnes recevant une aide au logement. En Allemagne, elle comprend, en plus d'une aide monétaire, la prise en charge des frais de logement, charges comprises, ainsi qu'un ensemble de frais spécifiques. Il faut aussi tenir compte du fait que le pouvoir d'achat est légèrement supérieur en Allemagne⁷. Pour une personne seule, l'aide financière se montait en 2011 à 460 euros en France et 359 euros en Allemagne. Toutefois, en prenant en compte l'ensemble des prestations, l'allocation allemande est bien plus élevée. Pour les autres configurations familiales, les écarts entre les deux pays se creusent. En effet, en Allemagne, pour toute personne supplémentaire dans le foyer, l'aide financière est augmentée de 80 % par rapport au montant de base pour les personnes de plus de 14 ans, de 70 % pour les enfants de plus de 6 ans et de 60 % en dessous de cet âge. En France, l'allocation est majorée de 50 % du montant de base lorsque le foyer est composé de deux personnes, puis de 30 % par membre du foyer supplémentaire (voir tableau 1 ci-après). Il est généralement admis dans les comparaisons européennes que la France offre des prestations d'assistance relativement faibles, au contraire de l'Allemagne qui apparaît relativement généreuse (Concialdi, 2004).

Tableau 1 : Aide financière versée au titre du RSA et de Hartz IV en 2013 (en euros)

Configuration familiale	France	Allemagne
Célibataire	483	382 + logement
Couple	725	688 + logement
Couple avec un enfant de moins de 6 ans	870	943 + logement
Couple avec un enfant de plus de 14 ans et un enfant de plus de 6 ans	1 015	1 232 + logement

Sources : Caisses d'allocations familiales et Bundesministerium der Justiz ; calculs et tableau de l'auteur. Montants au 1^{er} janvier 2013.

La comparaison de la part d'allocation cumulable aux revenus de l'emploi est en revanche relativement aisée. En Allemagne, les 100 premiers euros sont entièrement cumulables, puis 20 % des revenus sont cumulables jusqu'à 800 euros et enfin 10 % jusqu'à 1 200 euros. En France, pour un nouvel emploi, les revenus sont intégralement cumulables pendant 3 mois. Après cette période, et pour

⁷ En 2008, le taux de change en parité de pouvoir d'achat de la consommation individuelle effective (exprimée en euros par rapport à un dollar E.-U.) était de 0,867 en France et de 0,803 en Allemagne (source : OCDE). Toutefois, il convient dans les deux cas de considérer qu'il existe de grandes disparités régionales.

tous les travailleurs, le dispositif permet de cumuler 62 % de l'allocation avec les revenus de l'emploi. Les mécanismes d'incitation financière sont ainsi beaucoup plus développés en France où une part bien plus importante de l'aide financière est cumulable aux revenus de l'emploi.

Graphique 1 : Part de l'allocation cumulable au revenu de l'emploi

Sources : *Code de l'action sociale et des familles* et *Sozialgesetzbuch II* ; présentation de l'auteur.

En Allemagne, les mécanismes financiers ne semblent pas jouer un rôle décisif dans les techniques de gouvernement. En France, en revanche, la faiblesse du montant alloué et la possibilité de cumuler des parts importantes de revenus de l'emploi avec les revenus d'assistance sont aux fondements mêmes du RSA. Les incitations financières à retrouver un emploi sont ancrées au cœur des techniques de gouvernement en vue de limiter les effets du dispositif sur le marché du travail.

Pour éviter que ces dispositifs freinent le retour des allocataires vers l'emploi et entrave ainsi le fonctionnement du marché, la France a élaboré un système fondé largement sur les incitations financières quand l'Allemagne privilégiait des techniques plus autoritaires. Ainsi, des évolutions similaires, sous bien des aspects, des dispositifs d'assistance français et allemand ont conduit les deux États à apporter des réponses différentes à un même problème. Ces différences offrent une base solide pour distinguer les systèmes de protection sociale des deux pays. Elles remettent aussi largement en question la similarité des développements des États-providence bismarckiens telle que présentée dans les études sur le sujet jusqu'ici.

Pour une comparaison raisonnée

Les quelques éléments présentés montrent que la comparaison internationale n'est pas aussi évidente qu'il y paraît. Deux dispositifs, tels que le RSA et *Hartz IV*, qui semblent à première vue équivalents, présentent des différences notables quand on se penche sur leurs conditions d'émergence et qu'on les dé-

crit de manière un peu détaillée. Les « populations assistées » en France et en Allemagne ne sont ainsi pas les mêmes. Elles divergent non seulement par les définitions qui les instituent comme ayants droit mais également par un contexte institutionnel qui engendre de grandes différences entre les populations cibles. Elles se distinguent enfin par les comportements différents qu'induisent des gouvermentalités divergentes. Comparer directement les allocataires de ces deux dispositifs, comme des populations équivalentes, sans rendre compte des nombreux éléments qui les différencient serait tout simplement insensé.

Il faudrait bien sûr être beaucoup plus précis afin de pouvoir montrer les raisons de ces différences mais ce n'était pas l'ambition ici. Il s'agissait simplement de se prémunir contre les contresens grossiers d'une analyse qui reposerait sur l'*a priori* d'une équivalence fonctionnelle et d'apporter quelques éléments rendant la comparaison entre le RSA et *Hartz IV* intelligible et raisonnée.

Indications bibliographiques

ASTIER I., *Les nouvelles règles du social*, PUF, Paris, 2007, (Le lien social)

AUST J., « Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung », in **AUST J., BEATHE-KINSKY V., MÜLLER-SCHOELL T., WAGNER A. (ed)**, *Über Hartz hinaus: Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?*, Édition Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2008, p. 75-106

BARBIER J.-C., « Le *workfare* et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, n°61, 2009, p. 23-36

BARBIER J.-C., « L'activation de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? » in **GUILLEMARD A.-M. (ed.)**, *Où va la protection sociale ?*, PUF, Paris, 2008, p.165-201, (Le lien social)

BARBIER J.-C., « Marchés du travail et systèmes de protection sociale : pour une comparaison internationale approfondie », *Sociétés contemporaines*, vol. 45-46, n° 1, 2002, p. 191-214

BARBIER J.-C., THÉRET B., *Le système français de protection sociale*, 2^e édition revue et corrigée de l'ouvrage de 2004, La Découverte, Paris, 2009, (Repères)

BERGER S., PIORE M. J., *Dualism and discontinuity in industrial societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980

BLESES P., SEELEIB-KAISER M., *The Dual Transformation of the Welfare State*, Pargrave Macmillan, New York, 2004

BONOLI G., « New social risks and the politics of post-industrial social policies », in **ARMINGEON K., BONOLI G. (ed)**, *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks*, Routledge, Londres/New York, 2006, p. 192-210

BOURDIEU P. (ed), *La misère du monde*, Le Seuil, Paris, 1993

CASTEL R., *La Montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Le Seuil, Paris, 2009

CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995

CASTEL R., DÖRRE K., « Einleitung », in **CASTEL R., DÖRRE K. (eds)**, *Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung - Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Campus, Francfort-sur-le-Main, 2009, p. [n.c.]

CASTEL R., LAÉ J.-F. (ed), *Le revenu minimum d'insertion. Une dette sociale*, L'Harmattan, Paris, 1992, (Logiques sociales)

CLASEN J., CLEGG D., « Beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets », *European Societies*, vol. 8, n° 4, 2006, p. 527-553

- CLASEN J., CLEGG D., « New labour market risks and the revision of unemployment protection system in Europe », in ARMINGEON K., BONOLI G. (ed), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks*, Routledge, Londres/New York, 2006, p. 192-210
- CONCIALDI P., « Sozialmindestsicherung und Sozialhilfe: ein deutsch-französischer Vergleich », in NEUMANN W. (ed), *Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004, p. 155-180
- DARDOT P., LAVAL C., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris, 2009
- DIETZ M., WALWEI U., « Beschäftigungswirkungen des Wandels der Erwerbsformen », in KELLER B., SEIFERT H. (eds), *Atypische Beschäftigung: Flexibilisierung und soziale Risiken*, edition sigma, Berlin, 2007, p. 165-184.
- DONZELOT J. (ed), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Éditions Esprit, Paris, 1991
- DUFOUR P., BOISMENU G., NOËL A., *L'aide au conditionnel, La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Les presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2003
- DUVOUX N., *L'autonomie des assistés. Les populations vulnérables face à l'État social*, PUF, Paris, 2009, (Le lien social)
- DUVOUX N., *L'injonction à l'autonomie. L'expérience vécue des politiques d'insertion*. Thèse pour le doctorat de sociologie soutenue le 17 juin 2008 sous la direction de Serge Paugam, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2008
- DUVOUX N., « Le RMI et les dérives de la contractualisation », in PAUGAM S. (ed), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, Paris, 2007, (Le lien social)
- ESPING-ANDERSON G. (ed), *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications, Londres, 1996
- ESPING-ANDERSON G., *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Presse, Cambridge, 1990
- FOUCAULT M., *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France, 1978-1979*, Le Seuil et Gallimard, Paris, 2004, (Hautes Études), 2004a
- FOUCAULT M., *Sécurité, territoire et population : Cours au collège de France, 1977-1978*, Le Seuil et Gallimard, Paris, 2004, (Hautes Études), 2004b
- FOUCAULT M., « L'éthique du souci de soi comme pratique de la liberté », *Dits et Écrits*, tome II, Gallimard, Paris, 2001, [1984], p. 1527-1548, (Tel)
- KNUTH M., « Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge. Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ », in RUDOLPH C., NIEKANT R. (eds), *Hartz IV: Zwischenbilanz und Perspektiven*, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, 2007
- KNUTH M., « „Hartz IV“ – die unbegriffene Reform », *Sozialer Fortschritt*, n° 7, 2006, p. 160-167
- LESCHKE J., *Unemployment Insurance and non-standard Employment: Four European Countries in Comparison*, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden, 2008
- LØDEMEL I., TRICKEY H. (eds), *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*, Policy Presse, Bristol, 2001
- MARQUARDSEN K., « Was ist „Aktivierung“ in der Arbeitsmarktpolitik? », *WSI-Mitteilung*, vol. 60, n° 5, 2007, p. 259-265
- MOREL S., *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, PUF, Paris, 2000, (Le lien social)
- MÜLLER K.-U., OSCHMIANSKY F., « Die Sanktion der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten », in SCHÜTZ K., MOSLEY H. (eds), *Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand: Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung*, edition sigma, Berlin, 2005, p. 95-134
- NEUMANN W., « Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt: ein Vergleich der Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktpolitik in Frankreich und Deutschland », in NEUMANN W. (ed), *Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004, p. 119-153

- NEUMANN W., « Einleitung », in NEUMANN W. (ed), *Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004, p. 9-21
- OSCHMIANSKY F., KAPS P., « Ein System für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen? Das SGB II und seine Schnittstellen zu anderen Sozialgesetzbüchern », *WSI-Mitteilungen*, n° 8, 2009, p. 439-445
- OSCHMIANSKY F., MAUER A., SCHULZE BUSCHOFF K., « Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel », *WSI – Mitteilungen*, n° 6, 2007, p. 291-297
- OUTIN J.-L., « La contrepartie : introduction », *La Revue Française des Affaires Sociales*, n° 3, 1996, p. 3-10
- PALIER B., « French Welfare Reform in Comparative Perspective », *Revue Française de Sociologie*, n° 45, supplément, 2004, p.97-124
- PALIER B., *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, PUF, Paris, 2002, (Le lien social)
- PALIER B., MARTIN C., « Introduction » in PALIER B., MARTIN C., *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Blackwell, Malden (USA) [et al.], 2008, (Broading Perspectives on Social Policy)
- PAUGAM S., *Les formes élémentaires de la pauvreté*, PUF, Paris, 2005, (Le lien social)
- PAUGAM S., *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, PUF, Paris, 2000, (Le lien social)
- PAUGAM S., *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, PUF, Paris, 1993, (Recherches politiques)
- PAUGAM S., *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, PUF, Paris, 1991, (Sociologie)
- PAUGAM S., DUVOUX N., *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*, PUF, Paris, 2008, (Quadrige Essais/débats)
- PAUGAM S., MARTIN C., « La nouvelle figure du travailleur précaire assisté », *Lien social et Politiques*, n° 61, 2009, p.13-19
- PIERSON P. (ed), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001
- POLANYI K., *La Grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris, 1983, [1944], (Bibliothèque des sciences humaines)
- ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Le Seuil, Paris, 1995, (Points essais)
- SCHULDT K., „Aktive Arbeitsmarktpolitik nach den Hartz-Gesetzen“, in KLUTE J., KOTLENGA S. (eds), *Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz: Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme, Analysen, Perspektiven*, Universitätsdrucke Göttingen, Göttingen, 2008, p. 61-73
- SCHULTHEIS F., « L'État et la société civile face à la pauvreté en Allemagne » *L'exclusion sociale. L'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1996, p. 428-437
- SCHULTHEIS F., « Comme par raison - comparaison n'est pas toujours raison. Pour une critique sociologique de l'usage social de la comparaison interculturelle », *Droit et Société*, vol. 11/12, 1989, p. 217-246
- SERRANO PASCUAL A., « Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe », in SERRANO PASCUAL A., MAGNUSSON L. (eds), *Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2007
- SIMMEL G., *Les pauvres*, PUF, Paris, 1998, [1908]
- SINN H.-W., *Ist Deutschland noch zu retten?*, Econ, Berlin, 2004
- VEIL M., « Les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 92, 2005
- WOLFF J., HOHMEYER K., « Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig Zielgruppenorientiert », *IAB-Forschungsbericht*, n° 10, 2006.

La réforme *Hartz IV* dans une perspective de politique du travail¹

Karl BRENKE

La coalition conduite par le social-démocrate Gerhard Schröder jusqu'en 2005 a entrepris une véritable réorganisation du marché du travail. S'inspirant des propositions de la Commission présidée par Peter Hartz, le Chancelier souhaitait moderniser le marché du travail allemand. Le présent article, construit autour de statistiques officielles et de calculs de l'auteur, analyse l'évolution de l'impact sur les chômeurs de cette réforme autant médiatisée que controversée. Karl Brenke, conseiller à l'Institut allemand de recherche économique (DIW), dresse ici un tableau précis des différents bénéficiaires de Hartz IV selon leur profil sociologique (leur origine géographique, leur âge, leur nationalité et leurs qualifications professionnelles). Il décrypte également les comportements et attentes (en termes de salaire mais aussi d'épanouissement personnel) des chômeurs selon la conjoncture économique, ce qui déconstruit certains stéréotypes représentant le chômeur comme réticent au travail. Enfin, l'analyse porte sur l'écart entre prestations sociales et salaires en fonction du type de ménage.

Aperçu de la réforme

Dans la première moitié de la dernière décennie, l'Allemagne a réformé en profondeur le cadre institutionnel de son marché du travail. L'élément déclencheur intervint début 2002, avec un rapport de la Cour fédérale des comptes indiquant que les statistiques de retour à l'emploi des chômeurs étaient faussées et dressaient un tableau bien trop positif des performances des offices du travail (*Arbeitsämter*). Le gouvernement fédéral nomma alors une commission chargée de proposer de vastes réformes du marché de l'emploi. Mais cette initiative avait aussi pour toile de fond la perspective proche des élections au Bundestag et le fait que Gerhard Schröder, alors Chancelier, avait promis des résultats en matière de lutte contre le chômage, lesquels se faisaient toujours attendre. Le chômage recommençait au contraire à augmenter du fait de la mauvaise conjoncture économique (Siefken, 2006, p. 374 sq.). La mise en place de la Commission et la présentation très médiatisée de ses résultats permirent au Chancelier d'apparaître peu avant les élections comme un homme politique actif et déterminé.

Les propositions de la Commission, à laquelle fut donné le nom de son président Peter Hartz, englobaient une longue série de mesures diverses, notamment une réorganisation de l'administration publique de l'emploi, le recours accru à des entreprises privées pour le placement des chômeurs, l'aide à la création d'activité, des régimes de fiscalité et de cotisations sociales plus avantageux pour les emplois de services aux particuliers ou la libéralisation du travail intérimaire.

¹ Article rédigé en mars 2011, NdE.

Les mesures les plus radicales furent celles de la réforme dite « *Hartz IV* », entrées en vigueur au début de l'année 2005². L'un de ses piliers consista à réorganiser les deux systèmes de prestations sociales financés par les impôts qui existaient auparavant pour les personnes en âge de travailler et pour leurs familles. Avant la réforme, il y avait, d'une part, une aide aux chômeurs en fin de droits (*Arbeitslosenhilfe*), versée à tous les demandeurs d'emploi de longue durée qui n'avaient plus droit aux prestations de l'assurance chômage – les indemnités de chômage. Comme pour l'assurance chômage, le montant de cette aide prenait en compte le dernier salaire ; il était cependant moins élevé que la dite assurance. D'autre part, il y avait l'aide sociale (*Sozialhilfe*), versée à tous ceux qui n'avaient pas acquis de droits³. En faisaient partie par exemple les personnes en tout début de carrière, qui n'avaient pas encore travaillé, ou les indépendants contraints de cesser leur activité. Le montant de l'aide sociale était calculé en fonction de ce qui est nécessaire pour vivre. Par ailleurs, le patrimoine était pris en compte de manière diverse : les bénéficiaires de l'aide sociale devaient généralement avoir épuisé l'ensemble de leurs biens avant de recevoir les prestations publiques. Il n'était en général pas même possible de posséder une voiture. Pour les bénéficiaires de l'*Arbeitslosenhilfe*, une part considérable des biens n'était pas prise en compte pour le calcul des prestations publiques. La même différence s'appliquait aux revenus de conjoints vivant en ménage : pour les bénéficiaires l'*Arbeitslosenhilfe*, l'essentiel de ces revenus n'était pas déduit des prestations sociales, alors qu'ils l'étaient presque intégralement pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

La réforme a fait disparaître ce système à deux vitesses pour le remplacer par l'allocation chômage II (*Arbeitslosengeld II*), que nous appellerons désormais *Hartz IV*. Son montant est calculé uniquement en fonction des besoins du ménage, ou de la « communauté de besoins » (*Bedarfsgemeinschaft*)⁴, nécessaires pour vivre. En 2011, on comptait 359 euros pour le premier adulte ; pour chaque autre adulte, le montant légal était de 323 euros, et pour les enfants, de 215 à 287 euros selon l'âge⁵. Des suppléments spécifiques sont prévus pour les parents isolés et les femmes enceintes. À ces allocations liées aux personnes vient s'ajouter le loyer de la communauté de besoins, chauffage compris, avec des plafonds correspondant aux niveaux de loyers appliqués selon les régions⁶.

² Cette réforme porte officiellement le nom de « Quatrième loi pour des services modernes sur le marché de l'emploi ».

³ Les différences ne sont indiquées ici qu'à grands traits ; les systèmes de prestations étaient en réalité plus compliqués s'agissant des catégories de bénéficiaires et de leurs droits. Ainsi, des personnes ayant effectué leur service militaire ou civil avant d'être au chômage pouvaient également percevoir l'*Arbeitslosenhilfe* alors qu'elles n'avaient pas droit à des prestations d'assurance.

⁴ Cette unité correspond généralement à un ménage. Citons comme exemple d'exception des retraités cohabitant dans un même ménage mais sans constituer une « communauté de besoins », et dont les revenus ne sont donc pas pris en compte pour le calcul des besoins.

⁵ En avril 2011, ces prestations ont été augmentées de 5 euros, avec effet rétroactif à partir de janvier 2011. Les montants sont restés inchangés pour les enfants.

⁶ L'Allemagne s'est dotée dès 1974 d'un outil indiquant les loyers moyens pratiqués sur un territoire donné (ville, région), le « *Mietspiegel* » ou « baromètre des loyers ». Ce dispositif d'encadrement fixe des four-

Par ailleurs, la prise en compte du patrimoine a été harmonisée. Par rapport à l'ancienne *Arbeitslosenhilfe*, il faut désormais avoir épuisé une part plus importante de son capital avant de pouvoir percevoir les prestations sociales⁷. Pour les anciens bénéficiaires de l'aide sociale en revanche, les nouvelles dispositions apportaient des avantages puisqu'elles leur permettaient de conserver plus de patrimoine que dans le passé. Il s'agit surtout de capital : avant la réforme déjà, les biens immobiliers n'étaient pas pris en compte pour le calcul des droits, en particulier pour l'ancienne *Arbeitslosenhilfe*.

Les dispositions relatives à la notion d'emploi acceptable ont en outre été revues et rapprochées de l'ancienne aide sociale⁸. La durée maximale de perception des indemnités de chômage – autrement dit, de la prestation d'assurance – a été réduite. Le chômage est généralement accordé pendant un an. Des dispositions spécifiques sont toutefois prévues pour les seniors. Avant l'introduction du dispositif *Hartz IV*, ceux-ci pouvaient toucher le chômage pendant une période qui pouvait aller jusqu'à 32 mois. Cette durée importante servait souvent d'outil de retraite anticipée. Avec la réforme, la durée maximale d'indemnisation a été abaissée à 18 mois.

La réforme *Hartz IV* : une question politique récurrente, un imbroglio administratif

Après l'annonce de la réforme, des manifestations de protestation ont eu lieu pendant un certain temps – en particulier dans les Länder de l'ex-RDA, d'autant que le taux de chômage y était – et y demeure – particulièrement élevé. Cette hostilité s'expliquait par la crainte d'une perte de revenus. Il est apparu que l'introduction du dispositif *Hartz IV* signifiait pour plus de la moitié des bénéficiaires de prestations sociales une réduction des aides ; pour un tiers d'entre eux en revanche, les prestations augmentaient par rapport à la situation d'avant la réforme (Goepel/Richter 2007). Les politiques ont aussi, dans l'intervalle, procédé à une série de modifications. Ainsi, la durée maximale d'indemnisation pour les seniors a été portée à 24 mois, et la part du patrimoine non prise en compte pour le versement de l'allocation chômage II est encore plus importante.

Malgré ce retrait partiel de la réforme, *Hartz IV* est une question politique restée d'actualité. Les allocations de base en particulier restent contestées. Des associations, organisations de chômeurs et la gauche politique jugent les presta-

chettes applicables en fonction d'un certain nombre de critères comme la situation, l'état du logement, l'isolation, NdT.

⁷ Une part considérable du patrimoine n'est cependant toujours pas prise en compte, en particulier pour les personnes âgées. Par exemple, pour un couple marié âgé de 55 ans, le montant de capital est passé de 57 200 euros avant la réforme à 21 000 euros après.

⁸ Les bénéficiaires de l'indemnité de chômage pouvaient refuser un emploi si la rémunération proposée était inférieure aux prestations sociales. Les bénéficiaires de l'aide sociale devaient au contraire accepter pratiquement tout travail – à moins qu'il ne s'agisse d'un type d'emploi immoral ou d'une rémunération indigne.

tions beaucoup trop basses car elles ne permettent pas de couvrir le minimum socio-culturel vital. Certains spécialistes les considèrent au contraire comme trop élevées (voir notamment Fischer/Thießen, 2008). Au cours du dernier semestre, un nouveau débat virulent s'est tenu sur la manière dont les prestations devraient être revues. Les différents postes de dépenses des ménages ont été minutieusement examinés et additionnés afin de définir le montant des allocations de base. Il en est résulté une légère augmentation de *Hartz IV* pour les adultes ; pour les enfants, les montants sont restés inchangés. Mais des suppléments sont prévus prochainement pour les repas dans les crèches et les écoles, ainsi que des bons pour des actions culturelles extrascolaires et le remboursement d'adhésions à des associations sportives. Le législateur a ainsi opté pour des prestations en nature car il estime qu'augmenter les allocations ne profiterait pas aux enfants.

Les controverses liées à la réforme *Hartz IV* ne touchent pas uniquement la sphère politique. Elles continuent aussi de donner un important volume de travail aux tribunaux du contentieux social (*Sozialgerichte*). Pour la seule ville de Berlin, près de 32 000 nouvelles procédures ont été lancées en 2010 en lien avec *Hartz IV* ; le nombre de plaignants n'a cessé d'augmenter depuis la réforme. Cet afflux de plaintes s'explique par la complexité des lois ou le fait qu'elles ne rendent pas compte des réalités souvent très spécifiques de tel ou tel ménage de bénéficiaires de prestations. Mais ce n'est pas le seul aspect. L'ensemble des frais de justice sont en outre pris en charge par l'État. L'incitation à porter plainte est donc importante. Il est régulièrement fait état d'un besoin correspondant à un motif particulier pour lequel des prestations supplémentaires peuvent être versées en vertu de la loi. La justice permet par exemple à des propriétaires immobiliers de toucher une indemnité pour une porte de maison cassée, d'un montant n'excédant toutefois pas 700 euros. Un nombre frappant de bénéficiaires de *Hartz IV* porte des chaussures orthopédiques. Or, cela tient certainement moins à des problèmes de pied généralisés qu'à la possibilité de demander une aide spécifique pour de telles chaussures – alors que les chaussures ordinaires doivent être payées avec l'allocation de base. On ne peut en revanche demander d'aide particulière pour l'achat d'un ordinateur. Dans la pratique, *Hartz IV* se révèle par conséquent un système de prestations très bureaucratique.

Allocataires de *Hartz IV* : évolution et catégories

L'entrée en vigueur de la réforme, au début de l'année 2005, s'accompagna d'une surprise énorme, car le nombre de personnes allocataires de *Hartz IV* dépassait toutes les estimations. Et cet effectif a même continué d'augmenter pendant un temps. Parallèlement, le nombre de chômeurs était lui aussi en hausse, dépassant la barre des 5 millions. Cette évolution participa sans aucun doute à la défaite, quelques mois plus tard, du gouvernement Schröder aux élections au

Bundestag. Que s'était-il passé pour que les estimations réalisées auparavant sur le nombre de bénéficiaires et de leurs enfants soient si loin de la réalité, et que l'effectif, au lieu du pronostic d'à peine 6 millions (Rudolph, 2004), grimpe rapidement à plus de 7,4 millions (au printemps 2006) ?

Toute personne d'un âge inférieur ou égal à 65 ans peut bénéficier de *Hartz IV*. Les adultes doivent être en capacité de travailler et, en vertu des nouvelles lois, sont considérés comme tels tous ceux qui peuvent exercer un emploi au moins 15 heures par semaine (ou trois heures par jour). Les coûts de *Hartz IV* – les allocations de base, mais non les allocations logement – étant à la charge de l'État fédéral, les communes avaient tout intérêt à déclarer de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale en capacité de travailler – quoique ceux-ci ne le fussent pas toujours. Car les dépenses liées au forfait de base de l'aide sociale étaient à la charge des communes.

Il s'ajoutait à cela qu'avant la réforme, il n'était pas possible pour les jeunes de quitter le domicile de leurs parents et de toucher des prestations sociales si leurs parents disposaient d'un revenu suffisant. Avec l'introduction de *Hartz IV*, cela devenait possible, et beaucoup de jeunes ont saisi cette opportunité. Du même coup, le chômage des jeunes, caché en Allemagne, apparaissait au grand jour : avant la réforme, bon nombre de jeunes n'étaient pas inscrits dans les offices du travail puisqu'ils n'avaient droit à aucune prestation. Au bout d'un certain temps, les demandes de prestations sociales furent toutefois de nouveau soumises à des restrictions pour les jeunes désireux de quitter le domicile familial.

Troisième facteur allant dans le même sens : des personnes qui touchaient auparavant une allocation logement devinrent allocataires de *Hartz IV*. L'allocation logement est une prestation réservée aux ménages à faibles revenus, qui fut introduite en République fédérale dans les années 1960. Elle représentait un montant correspondant à l'essentiel du loyer hors chauffage. Avec l'introduction du nouveau système, les ménages composés de personnes ayant un emploi en particulier se ruèrent sur *Hartz IV*, ce dispositif permettant le remboursement complet du loyer, chauffage compris. Le nombre de ménages ayant un emploi et percevant l'allocation logement passa ainsi de 500 000 en 2004 à 200 000 aujourd'hui.

On peut classer les bénéficiaires d'allocations *Hartz IV* en trois catégories. Il y a d'abord les personnes qui ne sont pas en capacité de travailler. Ce sont essentiellement des enfants ; s'y ajoutent temporairement des adultes malades. Les chômeurs constituent le deuxième groupe. La troisième catégorie – importante en nombre – est composée d'adultes qui selon la définition officielle sont certes en capacité d'emploi, mais ne sont pas au chômage. En font partie des scolaires assez âgés, dont on ne peut naturellement attendre qu'ils arrêtent l'école pour prendre une activité salariée. S'y ajoutent des personnes qui s'occupent de jeunes enfants ou d'adultes dépendants et ne peuvent de ce fait prendre un emploi. Il faut également citer les personnes engagées dans des pro-

grammes de politique de l'emploi (par exemple des dispositifs de formation professionnelle continue). Enfin, ne sont pas non plus considérés comme des chômeurs les allocataires exerçant déjà un emploi (à raison de plus de 15 heures par semaine) mais dont le revenu ne suffit pas pour vivre et qui doivent par conséquent le compléter à l'aide de *Hartz IV*.

Après le niveau record du printemps 2006, le nombre des bénéficiaires de *Hartz IV* a diminué ; fin 2010, il était encore de 6,5 millions de personnes. Mais, d'une catégorie à l'autre, l'ampleur de la baisse était variable. La part des chômeurs a connu un repli particulièrement net (graphique 1), ce qui tient sûrement notamment à l'amélioration de la situation du marché du travail qui a commencé en 2006. La récente crise économique a mis fin à cette baisse, qui s'amorce à nouveau avec la reprise de la conjoncture. L'évolution chez les allocataires non chômeurs et chez les enfants a suivi le même calendrier, le repli étant toutefois moins prononcé au sein de ces catégories que parmi les chômeurs. Il semble exister un noyau important et vraiment stable de bénéficiaires de *Hartz IV* dont l'effectif réagit peu aux fluctuations du marché du travail.

Graphique 1 : Évolution du nombre d'allocataires de *Hartz IV*

Source : Bundesagentur für Arbeit ; calculs de l'auteur.

En Allemagne, selon les quelques données officielles disponibles, une personne sur dix de 64 ans ou moins perçoit une allocation au titre de *Hartz IV*. Les enfants représentent une part considérable de cet effectif : près d'un enfant sur six vit dans un foyer percevant *Hartz IV* (tableau 1) ; chez les étrangers, la proportion monte même à un enfant sur trois. En règle générale, on trouve au sein de la population étrangère deux fois plus de bénéficiaires de prestations que chez

les Allemands. Il y a en revanche relativement peu d'allocataires de *Hartz IV* chez les seniors (entre 55 et 64 ans) ; cela tient peut-être au fait que cette classe d'âge comporte une proportion significative de personnes en incapacité de travailler ou percevant une pension de retraite. Le nombre élevé de parents isolés bénéficiaires de *Hartz IV* est particulièrement frappant. La plupart des jeunes parents isolés vivent même de prestations publiques. De toute évidence, une part non négligeable des jeunes considère les prestations sociales comme un pilier de son projet de vie ; de ce point de vue, l'État social a une dimension incitative qui pose problème.

Tableau 1 : Part des allocataires de *Hartz IV* dans l'ensemble de la population ¹⁾ (novembre 2010)

	Part en %
Nationalité	
<i>Allemande</i>	
Moins de 15 ans	15
15 – 64 ans	8
Total	9
<i>Étrangère</i>	
Moins de 15 ans	32
15 – 64 ans	16
Total	18
Âge	
Moins de 15 ans	16
15 – 24 ans	9
25 – 54 ans	9
55 – 64 ans	7
Type de ménage	
Célibataires	17
Parents isolés	27
dont : moins de 25 ans	81
Total (moins de 65 ans)	10

Sources : Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt ; calculs de l'auteur. ¹⁾ Chiffres du micro-recensement (Mikrozensus) de 2009.

On observe aussi des disparités importantes dans la répartition régionale des bénéficiaires de prestations *Hartz IV*. Ainsi, dans certaines régions, seule une faible part de la population – moins de 4 % – est concernée. Ces zones se trouvent dans le sud, économiquement fort, de la République fédérale, où le taux de chômage est faible (tableau 2). La part de la population dépendant de ces allocations est en revanche particulièrement importante dans les Länder de l'est, où le taux de chômage est presque partout supérieur à la moyenne du pays. Et ce constat vaut aussi bien pour les territoires agricoles, peu peuplés, que pour les grandes villes (Berlin, Magdebourg, Leipzig etc.). Mais on trouve aussi dans les Länder de l'ouest des

zones comportant une proportion élevée de bénéficiaires de *Hartz IV*. Il s'agit pour l'essentiel d'anciennes régions industrielles (comme Gelsenkirchen, Offenbach ou Bremerhaven) qui comptent en général une forte proportion d'étrangers.

Tableau 2 : Part des allocataires de *Hartz IV* dans l'ensemble de la population ¹⁾ selon le canton (novembre 2010)

Rang	Communes non rattachées à un canton	Part de l'ensemble des moins de 65 ans en %		Rang	Communes non rattachées à un canton	Part de l'ensemble des moins de 65 ans en %
1	Bremerhaven	23,4		393	Straubing-Bogen	2,5
2	Gelsenkirchen	21,5		394	Munich	2,5
3	Uckermark	21,3		395	Erding	2,4
4	Uecker-Randow	21,1		396	Neuburg-Schrobenhausen	2,4
5	Schwerin	21,0		397	Miesbach	2,4
6	Berlin	21,0		398	Starnberg	2,3
7	Stralsund	21,0		399	Landsberg-sur-le-Lech	2,3
8	Brandenburg-sur-la-Havel	20,9		400	Kelheim	2,2
9	Halle (Saale)	20,7		401	Cham	2,2
10	Canton du Salzland	20,3		402	Ostallgäu	2,2
11	Demmin	20,2		403	Aichach-Friedberg	2,2
12	Neubrandebourg	20,1		404	Neumarkt i.d.OPf.	2,1
13	Francfort-sur-l'Oder	19,6		405	Landshut	2,1
14	Magdebourg	19,5		406	Donau-Ries	2,1
15	Leipzig	19,4		407	Erlangen-Höchststadt	2,1
16	Stendal	19,2		408	Ebersberg	2,0
17	Mansfeld-Südharz	19,1		409	Unterallgäu	1,8
18	Offenbach-sur-le-Main	19,1		410	Pfaffenhofen a.d.Ilm	1,7
19	Rostock	18,9		411	Eichstätt	1,5
20	Wismar	18,7		412	Freising	1,5

Sources : Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt ; calculs de l'auteur. ¹⁾ État au 31/12/2009.

La réforme *Hartz IV* visait principalement à réduire le chômage. Il est difficile de dire si elle y a contribué. Les méthodes et données nécessaires manquent pour isoler l'efficacité de la réforme des autres facteurs ayant une incidence sur l'évolution du chômage. On ne peut donc donner que des indications imprécises sur les effets de la réforme.

Une comparaison entre l'évolution du chômage avant et après la réforme s'impose. Dans les années 1990 et jusqu'en 2004, le chômage a augmenté, avec des fluctuations cycliques suivant la tendance. On note un phénomène frappant : le nombre de personnes percevant les indemnités de chômage, donc des prestations d'assurance, à partir du milieu des années 1990 par exemple est resté largement constant (graphique 2) – abstraction faite des influences conjoncturelles. On observe une évolution différente pour les chômeurs bénéficiaires de prestations sociales d'État (l'ancienne *Arbeitslosenhilfe*). Leur nombre s'est contenté de stagner dans les périodes de conjoncture faste et a augmenté dans les périodes difficiles, la tendance étant donc à une hausse sensible du nombre de bénéficiaires de prestations sociales publiques.

Graphique 2 : Évolution du nombre de chômeurs et du produit intérieur brut réel (1991-2004) ¹⁾

Sources : Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt ; calculs de l'auteur. ¹⁾ Valeurs corrigées des variations saisonnières selon la procédure de Berlin (Berliner Verfahren, BV4).

Après la réforme, le nombre de chômeurs tributaires de l'aide sociale publique⁹ a continué d'augmenter pendant un certain temps (graphique 3) ; mais cela s'explique sans doute par les facteurs évoqués plus haut. Ensuite, ce chiffre a

⁹ Les limites et la définition des catégories de chômeurs percevant des prestations sociales publiques avant et après la réforme ne coïncident pas complètement. Avant la réforme en particulier, les personnes qui recevaient l'aide sociale mais n'étaient pas inscrites dans les offices du travail n'étaient pas comptées comme chômeurs. Et le chômage caché des jeunes était lui aussi insuffisamment pris en compte avant la réforme.

baissé, conformément à la tendance. On enregistre toutefois une baisse encore plus nette chez les chômeurs bénéficiant des prestations d'assurance chômage financées par les cotisations. Cette évolution a été interrompue par la crise économique, qui n'a pourtant pas fortement affecté le marché de l'emploi en Allemagne. Il faut donc retenir que pour la première fois depuis longtemps, les chiffres du chômage ont baissé chez les bénéficiaires de prestations sociales publiques. Ce pourrait être un signe que la réforme a agi dans le sens souhaité. Mais il faut garder à l'esprit que le chômage a nettement moins diminué chez les allocataires de *Hartz IV* que chez les personnes percevant des prestations d'assurance. Il convient donc de se demander si la baisse du chômage au sein de la première catégorie est vraiment imputable à la réforme. Cette évolution tient sûrement aussi à l'amélioration générale de la situation du marché allemand du travail.

Graphique 3 : Évolution du nombre de chômeurs et du produit intérieur brut réel (2005-2010) ¹⁾

Sources : Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt ; calculs de l'auteur. ¹⁾ Valeurs corrigées des variations saisonnières selon la procédure de Berlin (Berliner Verfahren, BV4).

Il faut également noter que le groupe des demandeurs d'emploi bénéficiant des allocations *Hartz IV* présente une composition fort différente de celle des chômeurs qui perçoivent des prestations d'assurance. Dans la première catégorie, les chômeurs de longue durée sont surreprésentés (tableau 3) puisque bon nombre de personnes ont perdu leurs droits du fait d'une longue période de chômage. Mais le plus frappant, c'est que plus de la moitié des chômeurs percevant *Hartz IV* ne dispose pas d'une formation professionnelle complète. Cette

même catégorie comporte aussi une proportion relativement élevée d'étrangers. Les jeunes et les seniors y sont en revanche comparativement peu nombreux. Il existe en effet pour les jeunes toute une série de dispositifs de lutte contre le chômage. Et les seniors sont relativement peu nombreux parmi les chômeurs indemnisés au titre de *Hartz IV* car ils peuvent percevoir des prestations d'assurance pendant une durée comparativement longue¹⁰. Il faut noter que les perspectives d'accès à l'emploi sont particulièrement mauvaises pour les chômeurs touchant *Hartz IV*, avant tout puisque nombre d'entre eux ont une faible qualification professionnelle. C'est vraisemblablement pour cette raison que le nombre de chômeurs de cette catégorie a peu diminué en comparaison.

Tableau 3 : Caractéristiques structurelles des chômeurs (janvier 2011) – Parts en %

	Chômeurs – Allocataires de <i>Hartz IV</i> (en %)	Autres chômeurs (en %)
Hommes	54,1	57,9
Femmes	45,9	42,1
15 – 24 ans	7,7	12,0
55 – 64 ans	13,0	26,7
Étrangers	18,4	9,2
Allemands	81,5	90,7
Personnes souffrant d'un lourd handicap	5,0	6,9
Chômeurs de longue du- rée	39,8	14,0
Personnes sans qualifica- tion	54,3	22,5

Source : Bundesagentur für Arbeit ; calculs de l'auteur.

La réforme *Hartz IV* a été introduite suivant le mot d'ordre « soutenir et exiger » (« *Fördern und fordern* »). « Soutenir » au sens de mieux conseiller les chômeurs, leur proposer éventuellement des mesures ciblées en matière d'emploi et leur offrir un appui au placement plus efficace. L'« exigence » visait à exercer une pression plus forte sur les chômeurs pour qu'ils soient plus investis dans leur recherche d'emploi et qu'ils aient des revendications modestes (prétentions salariales par exemple).

Nous allons maintenant nous demander si la réforme a vraiment contribué à mobiliser davantage les chômeurs. Nous nous appuierons pour ce faire sur les données du Panel socio-économique allemand, une enquête réalisée régulièrement, chaque année, auprès des ménages, et à laquelle plus de 20 000 personnes participent (Wagner *et al.*, 2007). Une pression plus forte sur les chômeurs bé-

¹⁰ Un autre facteur s'ajoute à ces remarques : en Allemagne, des astuces administratives sont régulièrement utilisées pour exclure les seniors des statistiques du chômage, afin que les chiffres semblent moins mauvais.

néficiaires de prestations sociales publiques¹¹ aurait dû se refléter par une baisse des prétentions salariales. Mais en réalité, les niveaux de salaire escomptés n'ont pas changé après la réforme : en 2005, ils étaient en moyenne exactement aussi élevés qu'en 2004 (graphique 4). À partir de 2007, les prétentions salariales ont même augmenté (mais modérément), à la suite de l'amélioration de la conjoncture. On peut en outre constater que ces prétentions étaient tout sauf élevées. De 2004 à 2006, un salaire mensuel de tout juste 1 000 euros était demandé pour un emploi à plein temps ; la valeur médiane était légèrement supérieure, avec un « gourmand » 1 100 euros. En 2009, les salaires souhaités étaient de 1 200 euros par mois. Bref : les prétentions salariales des chômeurs qui touchent des prestations sociales de l'État étaient basses et le restent, la réforme n'ayant manifestement eu aucune incidence sur ce point¹².

Graphique 4 : Salaire net mensuel souhaité par les allocataires de *Hartz IV* sans emploi recherchant un travail à temps plein (en euros)

Source : étude annuelle sur l'évolution socio-économique de l'Allemagne (Sozio-ökonomisches Panel, SOEP) ; calculs de l'auteur.

¹¹ Dans le cadre de cette enquête, la catégorie « chômeurs *Hartz IV* » recouvre les personnes qui sont inscrites au chômage, dont le foyer reçoit des prestations *Hartz IV*, qui n'ont pas de personne dépendante à charge et ne sont pas parent isolé s'occupant d'enfants en bas âge, et qui n'ont pas de maladie grave. Cette catégorie a été comparée aux personnes qui présentent ces caractéristiques et qui percevaient l'*Arbeitslosenhilfe* avant la réforme.

¹² Au travers d'enquêtes en entreprises, Kettner et Rebien (2007) ont montré qu'une partie des sociétés a constaté qu'après la réforme, les candidats à un poste disponible étaient plus disposés à faire des concessions en matière de salaire et de conditions de travail. La majorité des entreprises interrogées n'a toutefois rien remarqué de tel. Mais cette enquête ne portait pas sur des chômeurs percevant *Hartz IV* ni même sur des chômeurs en général, mais sur des candidats à un poste vacant.

Si la réforme avait mis une pression sur les chômeurs, celle-ci se serait également traduite par un changement d'attitude lors de la recherche d'emploi. Avant la réforme, environ 80 % des chômeurs touchant des prestations sociales publiques indiquaient dans les sondages avoir eux-mêmes recherché un poste récemment (graphique 5). Cette part n'a pas augmenté après la réforme ; à la fin de la période observée, elle a même diminué. Sur ce point non plus, rien n'indique donc une plus forte mobilisation des chômeurs suite à la réforme. Il faut noter que les chômeurs qui reçoivent un soutien de l'État recherchent un emploi de manière plutôt plus active que ceux qui vivent des prestations d'assurance. La recherche d'emploi peut par ailleurs être soumise à des interruptions pour des raisons saisonnières, parce que dans certains métiers cette démarche serait peu prometteuse à certains moments de l'année. En 2009, la recherche active d'un emploi chez les bénéficiaires de prestations d'assurance a connu une hausse soudaine, probablement parce que le chômage a connu une hausse particulièrement forte au sein de ce groupe à cause de la crise et que beaucoup de personnes licenciées souhaitaient retrouver un emploi au plus vite.

Graphique 5 : Part des chômeurs en principe disponibles sur le marché du travail ayant cherché un emploi lors des deux dernières semaines ¹⁾ (en %)

Source : Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) ; calculs de l'auteur. ¹⁾ Ensemble des chômeurs, exceptés ceux qui ne souhaitent plus du tout être disponibles sur le marché du travail et ceux qui exercent déjà un emploi.

Dans le débat sur le chômage, on entend sans cesse l'argument selon lequel une part considérable des chômeurs ne souhaite pas du tout travailler, préférant vivre des prestations sociales. Sur ce plan, les données du Panel socio-

économique permettent de distinguer trois groupes de chômeurs : des personnes qui accepteraient un poste immédiatement ; des personnes qui ne souhaitent pas travailler immédiatement mais dans quelque temps – quelques semaines ou mois par exemple – et des chômeurs qui ne veulent plus du tout d'un emploi. Environ 80 % de l'ensemble des chômeurs percevant *Hartz IV* accepteraient un emploi tout de suite (graphique 6). La proportion n'est pas plus élevée chez ceux qui perçoivent des droits au chômage. Il apparaît en outre que la part des chômeurs prêts à travailler immédiatement au sein de la catégorie *Hartz IV* n'a pas augmenté après la réforme ; elle est restée à peu près constante : sur ce point non plus, on n'observe donc pas de changement d'attitude consécutif à la réforme.

Graphique 6 : Chômeurs disposés à accepter immédiatement un emploi proposé

Source : Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) ; calculs de l'auteur.

Parmi les chômeurs qui n'accepteraient plus d'emploi s'ils s'en voyaient proposer un, une proportion considérable a 55 ans et plus (graphique 7). Bon nombre de ces personnes ne souhaitent plus travailler du tout. On peut supposer qu'elles sont résignées, qu'elles estiment ne plus avoir de perspective sur le marché de l'emploi et qu'elles se préparent déjà mentalement à la retraite. Si l'on fait abstraction de ce groupe, seul un chômeur sur dix environ reste éloigné du marché du travail. La part relativement élevée de jeunes est frappante, mais il est difficile d'interpréter ce phénomène.

Graphique 7 : Disposition des allocataires de *Hartz IV* au chômage à prendre un emploi (en fonction de l'âge, en 2009)

Source : Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) ; calculs de l'auteur.

De l'écart entre prestations sociales et salaires ?

Comme nous l'avons indiqué, le niveau des prestations *Hartz IV* est un thème politique permanent en Allemagne. Certains experts le considèrent comme trop élevé. Leur critique s'appuie – de manière plus ou moins explicite – sur le théorème de l'*homo economicus*, autrement dit l'idée que les actions humaines sont déterminées par les seuls facteurs matériels. Une personne n'accepterait par conséquent une activité professionnelle que si elle en vaut le coup financièrement. Elle évalue donc si l'effort associé à cette activité va de pair avec des avantages par rapport à la perception de prestations sociales ; dans le cas contraire, elle s'abstiendra d'une telle activité. Cette représentation simpliste, qui confine à la psychologie de comptoir, ignore le fait qu'en général, les individus n'associent pas que des objectifs matériels à l'activité professionnelle, mais aussi un désir d'épanouissement personnel dans leur métier ou de reconnaissance sociale. Néanmoins, les revenus jouent sans aucun doute eux aussi un rôle important dans la relation au travail – et cela vaut précisément pour les personnes qui, du fait de qualifications faibles, ne peuvent trouver que des emplois peu rémunérés car liés à des tâches simples, qui ne sont pas vraiment de nature à susciter une motivation intrinsèque au travail.

Quel est l'écart entre les prestations au titre de *Hartz IV* et les salaires ? Pour répondre à cette question, il faut convertir les prestations sociales en équivalents de salaires. Pour simplifier, on prendra pour référence les ménages comptant une personne travaillant à plein temps. Les prestations *Hartz IV* étant fonction des besoins du ménage, et leur niveau fonction de la taille et de la composition de celui-ci, les équivalents de salaires varient selon la configuration des « communautés de besoins ». Selon ce schéma, une personne seule perçoit une aide équivalant à un salaire brut d'environ 5,50 euros de l'heure ; si elle avait un emploi ordinaire, soumis à cotisations sociales, elle percevrait à peine 4,40 euros nets (graphique 8). L'équivalent de salaire est nettement plus élevé pour des ménages plus grands. Ainsi, un couple avec deux enfants touche des prestations équivalant à un salaire brut de plus de 10 euros de l'heure si une personne de ce ménage avait un emploi à plein temps – et ce calcul prend déjà en compte les allocations familiales, versées indépendamment des revenus.

Graphique 8 : Prestations *Hartz IV* en équivalent de salaire horaire brut ¹⁾ (en euros)

Source : Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) ; calculs de l'auteur. ¹⁾ Chiffres tenant compte de l'allocation « pour enfant » (*Kindergeld*) perçue par les ménages en emploi.

Compte tenu des prestations sociales assez élevées, en particulier pour les grandes communautés de besoins, la question se pose effectivement de savoir si un écart suffisant est assuré par rapport aux revenus accessibles sur le marché de l'emploi. En 2010, Guido Westerwelle, ministre allemand des Affaires étrangères et président de l'un des partis de la coalition gouvernementale, avait même jeté un pavé dans la mare en affirmant que les bénéficiaires de l'aide so-

ciale s'en sortaient mieux que bien des personnes à petits revenus, de sorte qu'il ne valait plus du tout le coup de travailler.

Cette représentation ne correspond toutefois pas à la réalité. Car il faut prendre en compte le fait que, en cas d'activité rémunérée, une partie des revenus ainsi acquis par les allocataires *Hartz IV* vient s'ajouter aux prestations. Il existe en outre, pour les ménages de travailleurs à faibles revenus, d'autres prestations que celles de *Hartz IV* : l'allocation logement, accordée depuis des décennies déjà, et le supplément pour enfant (*Kinderzuschlag*), créé ces dernières années. Le niveau de ces deux types d'aides a été relevé récemment, notamment avec l'intention d'éviter aux petits revenus de demander des prestations au titre du dispositif *Hartz IV*.

Si l'on considère le cas de ménages ordinaires, il apparaît que les revenus des personnes en activité – qu'elles bénéficient de *Hartz IV* ou d'une autre combinaison d'allocation logement et de suppléments pour enfant – sont toujours plus élevés que ceux des personnes sans emploi qui perçoivent uniquement des prestations *Hartz IV* (tableau 4). Cela tient d'une part au mécanisme qui fait qu'une partie des revenus du travail des allocataires de *Hartz IV* n'est pas prise en compte pour le calcul des prestations. D'autre part, les niveaux de l'allocation logement et du supplément pour enfant correspondent à peu près au montant de revenu exonéré pour les allocataires de *Hartz IV*. Dans les exemples utilisés ici, les ménages à faibles revenus qui touchent l'allocation logement et le supplément pour enfant se retrouvent avec un revenu similaire à celui des ménages bénéficiaires de *Hartz IV*. Le supplément pour enfant ne s'applique toutefois qu'à partir d'un certain seuil de revenu du travail¹³ et n'est versé que si cette aide, combinée à d'autres revenus, ne suffit pas à assurer le minimum vital. Par exemple, pour des ménages dont un membre travaille à temps partiel et ne gagne que des salaires bruts inférieurs au taux horaire moyen, le supplément pour enfant n'est pas envisageable.

Comme le montrent ces exemples (tableau ci-dessous), la règle de l'écart de revenu est certes assurée aux allocataires en activité, mais la différence entre eux et les ménages dépourvus d'activité rémunérée n'est pas vraiment significative. Dans les exemples retenus ici, de familles comportant deux enfants et une personne en activité à plein temps, l'écart est d'un peu plus de 300 euros nets par mois, soit moins de deux euros par heure travaillée. Si ces personnes ne se souciaient que des incitations financières, elles n'exerceraient pas d'activité pour une rémunération aussi dérisoire. Or on trouve des personnes dans ce cas : selon les données de l'Agence fédérale pour l'emploi, en octobre 2010 par exemple, environ 313 000 personnes ayant une activité soumise à cotisations sociales et travaillant à temps plein (hors apprentis) percevaient une allocation *Hartz IV* parce que leur salaire ne suffisait pas pour subvenir aux besoins du ménage.

¹³ À savoir : 600 euros pour les parents isolés et 900 euros pour les couples mariés ou les concubins.

**Tableau 4 : Exemples de revenus mensuels ¹⁾
de travailleurs à bas salaires et d'allocataires de *Hartz IV* (en euros)**

	Type de ménage comprenant respectivement une personne avec un emploi soumis à cotisations sociales		
	Mère célibataire vendeuse dans le secteur de la distribution, activité simple, à mi-temps	Mère célibataire serveuse dans la restauration, niveau de qualification le plus bas	Couple, homme intérimaire, niveau de qualification le plus bas
Enfants	1 enfant de 9 ans	2 enfants de 6 et 9 ans	2 enfants de 6 et 9 ans
Loyer Loyer brut (charges comprises)	415	545	580
Salaires Salaire brut horaire	9,65	7,92	8,23
Nombre d'heures par semaine	14,5 heures	38,5 heures	36,0 heures
Salaire brut mensuel	807	1 369	1 289
Salaire net mensuel	644	1 040	1 028
Revenus incluant les allocations logement et le supplément pour enfant, hors prestations <i>Hartz IV</i>			
Salaire net mensuel	644	1 040	1 028
Allocation « pour enfant »	184	368	368
Allocation logement	284	241	359
Supplément pour enfant	0	240	240
Total	1 112	1 889	1 995
Revenus incluant les prestations <i>Hartz IV</i>, hors allocation logement et supplément pour enfant			
Salaire net mensuel	644	1 040	1 028
Allocation « pour enfant »	184	368	368
Prestations au titre de <i>Hartz IV</i>	511	455	652
Total	1 339	1 863	2 048
Pour information : les mêmes ménages percevant uniquement <i>Hartz IV</i> et dépourvus de revenus d'activité			
Allocation « pour enfant »	184	368	368
Prestations au titre de <i>Hartz IV</i>	884	1 168	1 381
Total	1 068	1 536	1 749

Sources : Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit ; calculs de l'auteur. ¹⁾ Pour les personnes en emploi : hors prime de Noël et prime de congés, hors frais professionnels supplémentaires et impôt ecclésiastique ; pour les allocataires de *Hartz IV* : hors besoins spécifiques (notamment en cas de grossesse ou de handicap) et hors indemnités transitoires ; pour tous : hors pensions alimentaires, etc.

L'écart entre prestations sociales et salaires n'est toutefois pas insignifiant. Les prétentions salariales des allocataires de *Hartz IV* sans emploi varient selon le nombre d'enfants du ménage. En l'absence d'enfant, le salaire souhaité en cas d'activité est plus bas que lorsque le ménage compte deux enfants ou plus (graphique 9). Mais que signifie cette observation ? Traduit-elle une attention portée avant tout aux prestations sociales de l'État ou bien aux besoins du ménage ?

Graphique 9 : Droits aux allocations *Hartz IV* pour une personne au chômage, relatifs au montant du salaire net horaire qui devrait être versé dans le cadre d'un emploi et au nombre d'enfants qui composent le ménage

Source : Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) ; calculs de l'auteur.

LA RÉFORME *HARTZ IV* A PORTÉ profondément atteinte au système social allemand, et continue de faire l'objet de violentes controverses politiques. La réforme des différentes prestations d'assistance a établi une plus grande égalité sociale. Il y a eu des gagnants dans ce processus, mais ses perdants se trouvent en majorité parmi les bénéficiaires de prestations sociales publiques. L'uniformisation a en elle-même entraîné plus de transparence. Mais l'application des lois *Hartz IV* s'est avérée complexe dans la pratique, et s'accompagne d'importantes lourdeurs administratives et de fréquents litiges devant les tribunaux. Beaucoup d'éléments indiquent que ces problèmes sont inévitables. On se retrouve manifestement ici face au conflit bien connu entre équité et complexité. Si l'on vise l'équité, il faut souvent engager des procédures et des moyens considérables pour que soit prise en compte la multiplicité des problématiques indi-

viduelles. Il n'est pas rare que les solutions simples soient quant à elles synonymes d'arbitraire ou de gaspillage. Et ce problème n'est pas propre aux prestations sociales. Le risque existe assurément que les appareils bureaucratiques se nourrissent d'eux-mêmes pour s'accroître – et l'on est inévitablement tenté de soupçonner que cela vaut aussi pour l'administration allemande de l'emploi. Le nombre des personnes qui y sont employées est en effet passé d'un peu moins de 90 000 à 120 000.

Il reste impossible de dire si la réforme a agi dans le sens souhaité par les politiques et contribué à réduire le chômage. Il est vrai que l'on a dans un premier temps observé une baisse du nombre de chômeurs dépendant des prestations sociales financées par l'impôt. Mais cela résultait peut-être uniquement de la nette amélioration de la conjoncture. On ne trouve aucun élément indiquant que la réforme a permis d'exercer sur les chômeurs une pression plus forte ayant entraîné des concessions plus importantes en matière de salaire ou un changement d'attitude en matière de recherche d'emploi. En réalité, les prétentions salariales étaient déjà tout sauf élevées avant la réforme, et cela n'a guère changé. Il est en outre apparu que la très grande majorité des chômeurs allocataires de *Hartz IV* souhaitent travailler. Sur ce point également, la situation est restée inchangée. D'autres études n'ont pas davantage pu prouver de manière concluante que la réforme a atteint les objectifs qui lui étaient fixés (voir par exemple Möller *et al.*, 2009).

Il y a, après comme avant la réforme, des chômeurs que l'on peut qualifier d'éloignés du marché du travail. C'est le cas pour une part considérable des seniors, dont beaucoup se sont, du fait de mauvaises perspectives d'emploi, profondément coupés de la vie active. On trouve en outre – quoiqu'en effectif généralement modeste – des personnes qui ne souhaitent clairement pas travailler. Ces personnes semblent se trouver relativement souvent parmi les jeunes au chômage. Il se forme peut-être là un groupe problématique.

Pour évaluer le dispositif *Hartz IV*, on ne peut porter son regard uniquement sur les chômeurs. Une part importante des adultes bénéficiant de prestations n'est, pour diverses raisons, pas du tout disponible pour le marché du travail. Un nombre frappant de parents isolés perçoit des prestations sociales, en particulier chez les jeunes. On est tenté de soupçonner que le système social produit des incitations défavorables et que des jeunes l'utilisent comme un élément de leur projet de vie. L'État, en situation de substitut familial, est mis à contribution – un phénomène qui, à la fin des années 1990, fut aux États-Unis à l'origine d'une profonde réforme de l'aide sociale.

Pour conclure, qu'il nous soit permis de faire remarquer qu'il ne faut pas surestimer les potentialités d'une politique du travail. Celle-ci ne peut créer des emplois compatibles avec le marché. En Allemagne comme dans d'autres pays industrialisés, le problème n'est généralement pas lié à une attitude réfractaire vis-à-vis du travail, qu'il conviendrait de corriger à l'aide de réformes comme *Hartz IV*, mais plutôt à un manque d'emplois. La récente crise l'a une nouvelle

fois démontré. D'autres politiques permettent de générer de la croissance économique et, partant, de l'emploi supplémentaire : la politique financière, la politique monétaire et la politique salariale – et surtout une combinaison raisonnable de ces trois volets. Si des emplois sont créés et que le chômage diminue, les allocataires qui se sont trop installés dans les systèmes de protection sociale deviendront eux aussi plus visibles. Ils seront alors automatiquement exposés à davantage de pression sociale.

Traduction de *Marie GRAVEY*

Indications bibliographiques

BRENKE K., « Fünf Jahre Hartz IV: Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral », *Wochenbericht des DIW*, n° 6, 2010, p. [n.c.]

BRENKE K., EICHHORST W., « Arbeitsmarktpolitik: Falsche Anreize vermeiden, Fehlentwicklungen korrigieren », *Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung*, n° 1, 2010, p. [n.c.]

FISCHER C., THIEBEN F., « Die Höhe der sozialen Mindestsicherung – Eine Neuberechnung „bottom up“ », *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, n° 2, 2008, p. [n.c.]

GOEBEL J., RICHTER M., « Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern », *Wochenbericht des DIW*, n° 50, 2007, p. [n.c.]

KETTNER A., REBIEN M., « Hartz-IV-Reform. Impulse für den Arbeitsmarkt », *IAB-Kurzbericht*, n° 19, 2007, p. [n.c.]

MÖLLER J., WALWEI U., KOCH S., KUPKA P., STEINKE J., « Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz. Der Arbeitsmarkt hat profitiert », *IAB-Kurzbericht*, n° 29, 2009

RUDOLPH H., « Arbeitsmarkt-Reformen 2005: Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II », *IAB-Kurzbericht*, n° 11, 2004, p. [n.c.]

WAGNER G. G., FRICK J. R., SCHUPP J., « The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancement », *Schmollers Jahrbuch, Journal of Applied Social Studies*, n° 1, 2007, p. [n.c.].

L'activation des chômeurs de longue durée en Allemagne¹

Gerhard BOSCH

L'Allemagne bénéficie actuellement d'une grande popularité dans la presse française, qui admire sa réussite économique. L'accent est sans cesse mis sur le fait que les réformes Hartz réalisées par Gerhard Schröder sont à l'origine de ce succès. Les observateurs admirent un homme politique qui, en dépit de fortes résistances, a mené la plus grande réforme sociale en Allemagne depuis la Seconde Guerre mondiale. Pour vaincre ces résistances, il faut du courage. Cependant, on explique rarement dans le détail ce que les lois Hartz ont réellement changé et quelles ont été leurs conséquences. Je doute que la baisse du chômage dans le pays soit due à cette réforme. On peut difficilement associer les prouesses des entreprises allemandes en matière d'exportation, par exemple celles de BMW et Volkswagen, à l'activation des chômeurs de longue durée – le principe qui se trouvait au cœur des lois Hartz. Personnellement, je ne vois en tout cas pas de lien sur le fond. Les forces du modèle allemand doivent donc avoir d'autres causes.

Dans ce qui suit, je présenterai brièvement l'ancien système relevant de la politique de l'emploi, avant les réformes Hartz, puis les propositions de la Commission Hartz et les lois du même nom. Enfin, j'analyserai la structure et la dynamique du chômage de longue durée en Allemagne et je résumerai les principaux résultats de l'évaluation. Pour conclure, j'examinerai la question des rapports entre le miracle allemand de l'emploi et les réformes Hartz.

Le système relevant de la politique de l'emploi avant les réformes Hartz

Avant 2004, il y avait en Allemagne trois prestations différentes d'aide aux demandeurs d'emploi :

- l'indemnité de chômage (*Arbeitslosengeld*) : elle pouvait être perçue pendant une durée maximale de 12 mois, voire 24 mois pour les seniors. Ce régime d'assurance, qui versait des indemnités représentant 60 à 67 % du revenu net antérieur, se basait sur les cotisations, comme c'est également le cas en France ;
- l'aide aux chômeurs de longue durée (*Arbeitslosenhilfe*) : elle pouvait être versée aux personnes qui avaient auparavant eu un emploi et cotisé, mais qui étaient sorties du régime d'assurance. Cette prestation restait liée aux revenus, mais elle était inférieure et ne pouvait être perçue qu'en cas de nécessité. Si la personne concernée ou son conjoint disposait de revenus ou de patrimoine, l'aide n'était pas versée. Elle pouvait en revanche être perçue sans limite de durée. On pouvait donc tout à fait être au chômage pendant 30 ans et continuer de percevoir une aide basée sur ses anciens revenus ;

¹ Article rédigé en novembre 2012, NdE.

- l'aide sociale (*Sozialhilfe*) : versée uniquement en cas de nécessité, elle s'adressait aux personnes percevant des prestations faibles ou nulles dans le cadre des deux autres systèmes.

La politique de l'emploi reposait donc sur deux types d'institutions :

- l'Office fédéral du travail (*Bundesanstalt für Arbeit*), qui gérait l'indemnité de chômage et l'*Arbeitslosenhilfe*, était chargé du placement des chômeurs de courte et longue durée et pouvait soutenir les demandeurs d'emploi à l'aide de divers instruments ;
- les communes et cantons (*Landkreisen*), qui géraient l'aide sociale et s'occupaient aussi, à des degrés très divers, du soutien aux chômeurs et de leur placement.

Ce système fit l'objet de critiques en raison de l'insuffisante coopération entre les deux types de structures, de son manque de transparence, du manque d'activation individuelle des demandeurs d'emploi et de l'inefficacité du dispositif en matière de placement. Le dernier aspect fut finalement celui qui déclencha la création de la Commission *Hartz* début 2002. Le président de l'Office fédéral du travail et un secrétaire d'État du ministère fédéral de l'Emploi furent démis de leurs fonctions. À ce stade, la revendication d'une activation renforcée des demandeurs d'emploi n'avait pas encore cours en Allemagne. On parlait en revanche d'aides individuelles. Certaines communes étaient connues pour le fort soutien individuel accordé aux chômeurs de longue durée et, notamment, à ceux confrontés à des problèmes particuliers comme la toxicomanie. Dans les années 1980 et 1990, j'ai vu de nombreux modèles à l'essai dans les différentes régions. Les communes, très engagées, « activaient » les chômeurs de longue durée, souvent avec beaucoup de succès ; ce faisant, elles vérifiaient et exigeaient que les personnes soient disposées à travailler. Avant les réformes *Hartz*, il y a eu des projets pilotes portant le nom de MoZaRT, au sein desquels les deux institutions collaboraient. Ces précurseurs de *Hartz* furent néanmoins interrompus en faveur d'une rupture radicale avec les anciens dispositifs.

Commission *Hartz* et lois éponymes

La Commission *Hartz* se prononça surtout en faveur d'une simplification radicale de la bureaucratie pour les demandeurs d'emploi. Il s'agissait de créer des « *Jobcenters* » qui allaient gérer de manière centralisée l'ensemble des prestations. Toutefois, les trois prestations de soutien devaient être conservées. L'objectif était de dispenser les chômeurs de toute bureaucratie, celle-ci devant être reléguée en *back-office*, et de simplifier l'organisation en améliorant le suivi des chômeurs et les dispositifs du marché de l'emploi. En août 2002, Peter Hartz, président de la Commission et ancien directeur des ressources humaines du groupe Volkswagen, remit son rapport au Chancelier de l'époque, Gerhard Schröder, dans la cathédrale française de Berlin, en déclarant : « *Aujourd'hui*

est un grand jour pour les chômeurs. En deux ans, nous allons réduire de 2,5 millions les chiffres du chômage ». C'était une promesse audacieuse, mais fort éloignée de la réalité.

La première loi *Hartz* comportait effectivement la mise en place d'un guichet unique centralisant l'ensemble des prestations. Mais ensuite, au Parlement, les orientations formulées à ce sujet furent très diverses. L'évolution progressive de la terminologie révèle la dilution de l'idée de base au fil du processus parlementaire. Les formulations sont devenues de plus en plus vagues : il a été question d'un « guichet » (*Anlaufstelle*), puis « d'une entité centrale » et de « coopération » et, enfin, de « concertation ». Il n'a finalement pas subsisté grand-chose de l'idée de départ. On est parvenu à un résultat inattendu : il y a désormais, au lieu de deux types d'institutions et trois prestations d'aide, deux prestations d'aide et quatre types d'institutions. Ainsi, l'intention de réduire la bureaucratie a fondamentalement échoué.

Il existe depuis les deux prestations de soutien suivantes :

- l'*Arbeitslosengeld I* : il s'agit comme auparavant d'une prestation d'assurance, dont la durée de perception a toutefois été réduite ;
- l'*Arbeitslosengeld II* : cette prestation réorganise l'ancienne aide sociale et l'ancienne aide aux chômeurs en fin de droits, abaissée toutefois au niveau de l'aide sociale et désormais déconnectée des revenus. En Allemagne, ce système est également appelé *Hartz IV* car c'est la quatrième loi *Hartz* qui en a posé les bases.

Il y a par ailleurs quatre types d'institutions, le premier gérant l'*Arbeitslosengeld I* et les trois autres, l'*Arbeitslosengeld II* :

- l'Agence fédérale pour l'emploi (ancien Office fédéral du travail) : elle verse l'*Arbeitslosengeld I* et accompagne les demandeurs d'emploi qui perçoivent des prestations d'assurance chômage ;
- les « communautés de travail » (*Arbeitsgemeinschaften*) : ce sont des organismes communs à l'Agence fédérale du travail et aux communes ou cantons ;
- les « communes autonomes », appelées « *Optionskommunen* » : quelques communes ont choisi d'assumer elles-mêmes ces missions ;
- les missions assurées séparément : dans certaines régions, les municipalités, l'Agence fédérale pour l'emploi et les organisations ne sont pas parvenues à s'entendre. Elles ont donc continué à procéder comme dans le passé.

Le Tribunal constitutionnel fédéral a déclaré les *Arbeitsgemeinschaften*, au nombre de plus de 320, contraires à la Loi fondamentale. Ainsi, l'État fédéral n'a pas le droit de financer directement les collectivités locales, car cela rendrait floue la répartition des compétences définie par la Constitution allemande. Cette décision a éveillé la crainte d'une nécessaire renégociation complète des ré-

formes. Mais la grande coalition s'est entendue sur un compromis et a modifié la Constitution. C'est pourquoi il existe depuis un type d'institution de moins. La réalisation dissociée des tâches a été supprimée, et le nombre de communes autonomes porté de 69 à 120.

L'objectif explicite des réformes *Hartz* était de soutenir davantage les chômeurs et d'exiger davantage de leur part. Mais cet objectif en cachait un autre, implicite, celui du « travail à tout prix ». Cela sous-entendait qu'il y avait en fait assez d'emplois en Allemagne, même si 5 millions de personnes étaient encore au chômage en 2005. Les demandeurs d'emploi devaient donc revoir leurs prétentions à la baisse. On a considéré que le rôle de la politique de l'emploi était d'amener les chômeurs vers les emplois disponibles, à l'aide d'incitations positives mais aussi d'un durcissement des sanctions. Dans cette optique, la durée maximale de perception de l'*Arbeitslosengeld I* a été réduite. Elle est maintenant, même pour les seniors, de 18 mois (Brussig/Knuth, 2011). Par ailleurs, la notion d'emploi acceptable a été définie de façon plus extensive. Dans le système de l'*Arbeitslosengeld II* (ALG II), il n'y a plus aucune protection professionnelle (*Berufsschutz*), c'est-à-dire que les personnes doivent prendre immédiatement tout emploi, quels que soient le salaire et le temps de trajet domicile/travail. En outre, l'aide aux chômeurs de longue durée, souvent supérieure à l'actuelle ALG II du fait des salaires passés, ainsi qu'une grande partie des reconversions à long terme dans un métier reconnu, ont été supprimées. La Commission *Hartz* n'avait pas demandé ces suppressions. Au lieu de cela, les mesures de formation courtes ont été développées, comme les cours de recherche d'emploi. La réforme a par ailleurs conduit à déréguler le travail intérimaire et les « mini-jobs ». Dans ce contexte, un bref débat sur l'introduction d'un salaire minimum est apparu. Cette idée a finalement été écartée, l'existence d'emplois à bas salaires étant jugée inévitable. En septembre 2012, lors du congrès annuel de l'Association de politique sociale (*Verein für Sozialpolitik*) – la conférence des économistes allemands –, Gerhard Schröder a souligné que le gouvernement avait à l'époque souhaité créer des emplois à bas salaires afin de donner aux personnes peu qualifiées une chance d'insertion sur le marché du travail. Or, aujourd'hui, 80 % des personnes ayant en Allemagne un emploi à bas salaire ont une formation professionnelle ou universitaire. Malgré les réformes *Hartz*, la part des personnes peu qualifiées dans ce type d'emplois a même diminué depuis 2004. Penser qu'il y a là un créneau pour les personnes peu qualifiées constitue donc une grave erreur d'appréciation. C'est hélas une réalité que les débats politiques et les courants économiques dominants ignorent, alors que nous publions pourtant régulièrement des chiffres en la matière (Kalina/Weinkopf, 2011).

En Allemagne, les personnes ayant une vue d'ensemble du système *Hartz*, avec toutes ses ramifications et les nombreuses modifications intervenues depuis 2004, sont peut-être au nombre de vingt. Je n'en fais certes pas moi-même partie, mais je connais cinq de ces vingt personnes, ce qui est utile. De nou-

veaux dispositifs ont été introduits, comme l'auto-entreprise (*Ich-AG*) une forme d'aide au statut indépendant, ou de nouvelles agences de recrutement (*Personal-Service-Agenturen*) qui fonctionnent à la manière d'agences d'intérim et placent les demandeurs d'emploi dans des entreprises, dans l'espoir qu'ils y trouveront un emploi durable. Ces agences ont bénéficié de subventions. Ont aussi été mis en place des bons afin de favoriser le placement privé et la formation continue, ainsi que les « jobs à 1 euro ». Ces derniers sont des mesures permettant aux personnes concernées de toucher par heure un euro de plus que leurs prestations sociales en exerçant une activité subventionnée dans des organismes d'utilité publique (comme les hôpitaux).

En matière de prise en charge des demandeurs d'emploi, une autre étape importante de la réforme a été la mise en place de la segmentation de la « clientèle ». Une distinction est faite entre les clients proches du marché, à qui l'on va proposer des offres d'emploi et qui n'ont guère besoin d'aide par ailleurs, et ceux qu'il faut accompagner davantage. Il était en outre prévu d'améliorer le ratio clients/employés des *Jobcenters* et, ainsi, la qualité du suivi. Avant la réforme, on comptait un employé de l'Office pour l'emploi pour 250 demandeurs d'emploi. Ce ratio est passé à 1 pour 75 chez les jeunes, mais il est toujours de 1 pour 150 chez les adultes. Une réorganisation des procédures a aussi eu lieu. L'assurance chômage allemande est maintenant une entreprise très moderne, avec des processus rapides, optimisés, ce qui est incontestablement une réussite.

On a en outre introduit dans le régime couvrant les chômeurs de longue durée une définition très large de la capacité de travailler. Est considérée comme en capacité de travailler toute personne pouvant être mobilisée sur un emploi trois heures par jour. Dans beaucoup d'autres pays, ces personnes sont considérées comme en incapacité de travail. On a ainsi intégré au système des personnes qui ne sont pas réellement en mesure de travailler ; les collectivités s'en félicitent puisque cela leur permet d'économiser de l'argent ailleurs². Dans l'ancien système, seuls les chômeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale étaient comptés comme étant au chômage. Mais aujourd'hui, si un père de famille dont la conjointe ne travaille pas – ce qui n'est pas rare en particulier dans les Länder de l'ouest – se retrouve au chômage, sa femme doit également chercher un emploi, même si elle a été femme au foyer pendant de nombreuses années. Ainsi, ce modèle familial traditionnel a été remis en question pour les chômeurs de longue durée alors que, pour les salariés, il reste généreusement subventionné par le quotient conjugal et l'exonération de charges des mini-jobs.

Répartition et dynamique des chômeurs de longue durée

La définition élargie de la capacité de travail et la réorganisation de l'aide aux chômeurs de longue durée et de l'aide sociale ont fortement fait augmenter le

² Désormais régie par le chapitre XII du Code social allemand (SGB XII), l'aide sociale continue à être versée par les communes aux personnes en incapacité de travailler. Son montant est égal à celui de l'ALG II (NdE).

nombre de chômeurs, ce qui est aussi lié au fait que le calcul intègre désormais le reste de la famille. Par ailleurs, l'aide sociale versée aux personnes en âge de travailler s'appelle maintenant « *Arbeitslosengeld II* », ce qui apparaît moins discriminant. Cette dénomination évoquant plus un droit qu'une prestation sociale, des barrières sont tombées : cette prestation est maintenant davantage demandée, y compris par des personnes qui, par honte, y renonçaient auparavant. Les communes ont par ailleurs fait en sorte que de nombreuses personnes en incapacité de travailler basculent vers ce système. Le développement des emplois à bas salaires et des mini-jobs avec peu d'heures travaillées a fait augmenter la population des salariés obligés de compléter leurs faibles revenus par l'*Arbeitslosengeld II*.

Les mesures et changements cités ont finalement conduit à faire de la réforme *Hartz* la réforme sociale la plus chère de l'après-guerre. En 2002, les coûts représentaient 27 milliards d'euros ; depuis, ils sont montés à 46 milliards d'euros. Cette explosion du budget n'était pas prévue. Au contraire : l'on partait du principe que le nombre de chômeurs allait diminuer et, avec lui, le niveau des dépenses associées à la politique de l'emploi. Ce qui est vraiment surprenant, c'est que le gouvernement et l'opposition ont accepté cette situation sans rien dire. Mais ce sont surtout les entreprises, pour lesquelles de nombreux détails de cette politique ne sont pas très importants, qui se sont faites discrètes : en effet, la suppression de l'aide aux chômeurs de longue durée ainsi que la dérégulation du travail intérimaire et les mini-jobs les ont aidées à abaisser leurs coûts salariaux.

Autre résultat imprévu : on se retrouve aujourd'hui avec un système d'assurance chômage minuscule et disproportionné, face à un immense système d'*Arbeitslosengeld II*, surdimensionné. L'un et l'autre comprennent des chômeurs de longue durée. Dans le régime d'assurance, il s'agit des seniors ayant encore droit à 18 mois d'indemnité de chômage. Dans le régime ALG II, on trouve aussi des chômeurs de courte durée, qui n'ont eu que des contrats à durée déterminée (CDD) de courte durée, voire pas d'emploi du tout, et n'ont donc pas droit aux prestations d'assurance.

Sur le graphique 1 (ci-dessous), le grand cadre représente le système d'*Arbeitslosengeld II* (*Hartz IV*), tandis que le petit cadre représente uniquement les personnes réellement en capacité de travailler. Font partie des personnes en incapacité de travailler les membres d'une famille et les personnes ne pouvant travailler par exemple pour des raisons médicales. L'assurance chômage ne rassemble plus aujourd'hui que 30 % des demandeurs d'emploi, tandis que le régime *Hartz IV* regroupe les 70 % restants. Cette disproportion résulte notamment du fait que beaucoup de salariés en CDD de courte durée ne relèvent plus du régime d'assurance. Il faut en effet avoir travaillé douze mois en deux ans (trois avant 2006) pour avoir droit à l'assurance chômage. Or, beaucoup de salariés en CDD n'y parviennent pas et se retrouvent par conséquent dépendants du régime *Hartz IV*. On trouve par ailleurs dans ce système de nombreux seniors –

bien plus que dans le régime d'assurance – qui attendent la préretraite. De même, les personnes ayant des problèmes de santé atterrissent plus souvent dans le régime *Hartz IV*. Les écarts régionaux sont en outre importants : ainsi, le chômage de longue durée est relativement élevé dans les Länder d'ex-RDA. Bien que ce problème existe depuis la réunification, il n'a pas été étudié en amont des réformes *Hartz*.

Graphique 1 : Répartition des allocataires

Source : Bundesagentur für Arbeit.

L'abaissement des critères d'emploi acceptable, conduisant les chômeurs à devoir accepter n'importe quel emploi, a bien sûr aussi eu une incidence sur l'évolution des salaires en Allemagne, d'autant plus que nous n'avons pas de salaire minimum généralisé. C'est une grande différence par rapport à la France. Le fait que les conventions collectives allemandes soient volontaires en est une autre. Les entreprises peuvent ainsi quitter la fédération d'employeurs de leur branche et ne plus être liées par une convention collective. En France au contraire, presque toutes les conventions collectives sont d'application générale. Ainsi, la France a même, *de facto*, deux salaires minimums. En Allemagne, il n'existe ni l'un ni l'autre, ce qui conduit à une hausse radicale des emplois à bas salaires. Depuis 1995, leur nombre a augmenté de plus de deux millions. Plus

de six millions de salariés gagnent aujourd'hui moins de 8,50 euros de l'heure en Allemagne, tandis que le salaire minimum légal est en France d'environ 9 euros. Environ quatre millions de personnes gagnent moins de 7 euros et, pour deux autres millions, c'est même moins de 6 euros de l'heure. Les salaires allemands descendent donc très bas (Kalina/Weinkopf, 2011). C'est ce qui explique les chevauchements entre le régime *Hartz IV* et le système d'emploi.

Graphique 2 : Salariés allocataires de l'*Arbeitslosengeld II* (2007-2010)

Source : Bundesagentur für Arbeit, 2011a. * Juin 2010.

Le graphique 2 montre le nombre de salariés percevant l'*Arbeitslosengeld II* en plus de leur salaire. Ce nombre a augmenté et était de 1,4 million en 2011. On trouve parmi eux des salariés à plein temps ayant des salaires très bas et une famille, ainsi que des mini-jobbers qui n'exercent qu'une petite activité leur assurant au maximum 400 euros et touchent un complément de l'Agence pour l'emploi. On a là une autre forme de chômage de longue durée car certaines des personnes concernées restent ainsi en sous-emploi pendant des années. On ne peut donc plus utiliser la notion de chômage de longue durée uniquement suivant les définitions strictes connues jusqu'à présent. En 2011, les coûts de l'ALG II pour les personnes ayant des « petits boulots » représentaient 31 % de l'ensemble de l'enveloppe consacrée à l'ALG II. Les dépenses étaient d'environ 11,5 milliards d'euros, ce qui signifie que l'État allemand subventionne à grande échelle les bas – et surtout les très bas – salaires (*Bundesagentur für Arbeit* pour l'année 2012).

Évaluations

Les lois *Hartz* sont sans doute la réforme sociale qui, avec l'introduction du salaire minimum en Grande-Bretagne, a donné lieu au plus grand nombre d'évaluations. Il y a eu 40 à 50 projets consacrés aux lois *Hartz*, dont quelques-uns menés au sein de notre institut. Le problème est que bon nombre de ces évaluations ont été réalisées très tôt et n'ont donc sur de nombreux points pas donné de résultat clair, d'autant plus que les premières années suivant l'introduction de la réforme furent chaotiques (Adamy, 2012). Il s'agissait d'une réforme de grande envergure, dont on peut estimer qu'elle a impliqué près de 200 000 agents de la fonction publique dans divers organismes. Ces personnes ont dû s'adapter complètement ; on leur a attribué de nouveaux bureaux et il leur a fallu travailler ensemble. En Allemagne, nous avons à l'époque réalisé en peu de temps et en étant très mal préparés ce que d'autres pays comme le Danemark ou la Grande-Bretagne ont fait sur une période de 15 ans, d'abord à l'échelle de projets pilotes, puis en généralisant progressivement la mise en œuvre, après correction des erreurs flagrantes. La méthode allemande n'est pas conseillée, car le travail en urgence a accru le nombre d'erreurs. Du fait de leur effet de levier, ces erreurs ont coûté très cher, de nombreuses ressources ayant ainsi été gaspillées.

Sur le point clé de la philosophie des lois *Hartz*, l'amélioration du placement des chômeurs, les évaluations ne donnent pas de résultats tranchés. Nous ne savons donc toujours pas aujourd'hui si le principal objectif des lois *Hartz*, l'amélioration du placement, a effectivement été atteint (Bäcker/Bosch/Weinkopf, 2011). Les évaluations indiquent que de nombreux demandeurs d'emploi n'ont pas eu d'accompagnement ou qu'aucun accord d'insertion n'a été signé avec eux. Mais nous savons aussi que le suivi des jeunes relevant de l'ALG II s'est effectivement amélioré.

Les allers-retours entre emploi et chômage ont augmenté sous l'effet des réformes *Hartz*. On peut se demander si c'est une bonne chose ou une mauvaise. Les avis sont partagés sur ce point. Certains soutiennent que c'est un phénomène positif puisqu'il permet aux chômeurs d'avoir une activité au moins par moment. D'autres estiment au contraire que c'est une évolution négative car l'emploi n'est pas durable. Il faut toutefois souligner que la flexibilité accrue du marché de l'emploi n'a pas fait augmenter le niveau d'emploi global. Le nombre de personnes sortant du chômage de longue durée a connu une légère hausse, mais cela tient largement à l'embellie conjoncturelle. En revanche, l'accroissement des fluctuations est dû à l'augmentation des contrats à durée déterminée et du travail intérimaire. De nombreuses personnes ne trouvent que des contrats d'intérim, sont ensuite au chômage, puis retrouvent ce type de contrats. Dans les agences pour l'emploi, environ 40 % des emplois disponibles sont en outre des offres d'intérim.

Graphique 3 : Taux d'accès à l'emploi et de sortie de l'emploi en Allemagne *) de janvier 2000 à juin 2011 (en %)

Source : Bundesagentur für Arbeit, 2011b, p. 15. *) Sorties du chômage vers l'emploi et accès au chômage après une phase d'emploi pendant le mois en cours rapportés à la situation en début de mois (valeur du mois précédent ; moyenne mobile. À partir de janvier 2007 : statistiques intégrées du chômage.

Le graphique 3 montre le pourcentage de personnes quittant l'emploi (courbe foncée) et accédant à l'emploi (courbe claire). Les effectifs sont en légère hausse, ce qui est dû d'une part à l'embellie conjoncturelle, d'autre part, aux évolutions en termes de travail intérimaire.

Graphique 4 : Statut d'activité après sortie du système de prestations (au total, puis selon l'âge et le sexe) *)

Source : IAB-Kurzbericht, n° 28, 2009. *) Parts pondérées en % (n=971).

On voit sur le graphique 4 les allocataires de l'ALG II au moment où ils quittent le dispositif de prestation, par catégorie. L'on observe que les hommes qui quittent le système entrent plus vite dans l'emploi que les femmes. Celles-ci sont souvent en situation de « protection de la maternité » (*Mutterschutz*) ou de congé parental. La majorité des seniors passe du chômage à la retraite. Il y a donc selon les groupes des différences fortes quant aux raisons de sortie du système de prestations.

Les bons récemment introduits pour favoriser la formation continue ou le placement privé se sont révélés un échec en particulier s'agissant du chômage de longue durée. Bien souvent, les chômeurs de longue durée ne savent que faire de ces bons car ils ignorent la plupart du temps comment le marché est structuré et quelles formations continues ou agences de placement pourraient leur être utiles. Un système de bons suppose chez le consommateur une maîtrise dont on ne peut hélas postuler l'existence chez une large part des chômeurs de longue durée. Il faut en outre noter que ceux-ci ne constituent pas un groupe homogène mais plusieurs groupes très différents. Les mères isolées, qui doivent rester au sein du système car il n'y a pas assez de place de garde pour les enfants, en sont un. C'est pourquoi, en Allemagne, les mères demeurent particulièrement longtemps en situation de chômage de longue durée. En France, où le système de garde des enfants est meilleur, ce problème ne se pose pas avec une telle acuité. Par ailleurs, nous avons constaté dans une étude que, bien souvent, les agences pour l'emploi proposent aux femmes des mini-jobs, voire n'offrent aucun emploi aux mères. De nettes différences de genre interviennent donc (IAQ, notamment 2009). Nous avons en outre constaté que bon nombre de chômeurs étrangers possédaient des qualifications dans leur pays, mais que celles-ci n'étaient pas prises en compte en Allemagne. Depuis, la législation a instauré un système de reconnaissance des qualifications. S'agissant des jeunes percevant l'ALG II, leur présence dans ce système s'explique généralement par un chômage de longue durée chez les parents. Ils sont alors victimes de stigmatisation, mal perçus par les entreprises, ce qui réduit nettement leurs chances. C'est pourquoi un système de placement unique, prévu depuis longtemps déjà, a récemment été introduit pour les jeunes. Il existe de plus en plus de « maisons de la jeunesse » (*Jugendhäuser*), gérant de manière centralisée, et pour ce groupe spécifique, l'ensemble des mesures en matière d'emploi.

En général, les agences pour l'emploi font fortement pression sur les individus afin qu'ils acceptent de bas salaires et des emplois précaires. Ainsi, bien souvent, l'insertion dans l'emploi n'est pas durable, les personnes placées de cette manière se retrouvant en général assez vite au chômage. Il existe un grand débat sur ce qu'il faut entendre par insertion durable. L'aide à la création d'un emploi indépendant (*Ich-AG*) a relativement bien fonctionné. 400 000 demandeurs d'emploi ont eu recours à cette possibilité, mais ce dispositif a été en grande partie supprimé en raison de son coût. Ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres. Un grand nombre de nouveaux instruments sont créés, avec un succès variable, et

bon nombre d'entre eux sont ensuite supprimés. Ces dernières années, des représentants de notre institut ont été à plusieurs reprises invités au Bundestag en tant qu'experts, dans le cadre de discussions sur les modifications des lois *Hartz*. Les aspects financiers ont joué un rôle important dans ces modifications.

Les lois *Hartz* et le miracle allemand de l'emploi

En Allemagne, le lien entre ces deux éléments est très discuté, et sujet à controverse. Les publications sur ce sujet sont d'ailleurs nombreuses. J'ai lu la plupart d'entre elles, désespérément en quête d'explications solides sur la contribution effective ou non des réformes *Hartz* au retour à l'emploi. Or je n'ai rien trouvé de tel. Même chez les chercheurs de renom, on ne trouve finalement que des affirmations et pas de démarche empirique. Dans un cas pareil, on peut tenter de mettre en place un groupe témoin, dans un cadre expérimental. Mais en pratique, cela n'est pas possible. Au lieu de cela, on peut comparer entre elles diverses phases de reprise, dans différents cycles économiques. On constate alors que l'embellie conjoncturelle qui a suivi les réformes *Hartz* (cycle II) n'a pas créé plus d'emplois que celle qui a précédé (cycle I). Le cycle I couvre la période 1998-2001, et le cycle II, les années 2004-2007. Les taux de croissance ont été similaires pendant ces deux cycles, c'est pourquoi ils se prêtent bien à une comparaison. On constate cependant des différences entre les deux cycles. Ainsi, les exportations ont connu une plus forte hausse pendant le cycle II que pendant le précédent. D'un côté, c'est une évolution positive pour l'emploi, mais d'un autre côté, la demande sur le marché intérieur a diminué pendant le cycle II car les salaires n'ont pas suivi. Cela signifie que, si la conjoncture était certes favorable aux exportations, du côté du marché intérieur en revanche, très peu d'emplois ont été créés en raison d'une demande faible. En définitive, la hausse de l'emploi a même été plus importante pendant le premier cycle (+1,5 million) que pendant le second (+874 000). Mais le nombre de chômeurs a diminué plus nettement dans le second cycle, après les réformes *Hartz*, ce qui était toutefois dû notamment au recul du potentiel de main-d'œuvre en Allemagne. Les jeunes générations, moins nombreuses, arrivent désormais en âge de travailler, ce qui est positif pour l'évolution du chômage. En effet, il y a eu pendant le cycle I une augmentation du potentiel de main-d'œuvre de 439 000, contre une chute de 56 000 pendant le cycle II (Horn/Rietzler, 2008).

On se demande bien entendu comment s'explique l'évolution positive sur le marché allemand de l'emploi si elle n'est pas liée aux lois *Hartz*. Selon moi, l'explication se trouve, premièrement, dans la force et le caractère innovant de notre industrie de transformation, qui s'est spécialisée dans des produits demandés dans le monde entier. Ce sont à la fois des biens d'investissement en Europe de l'Est et en Chine, et des produits de luxe, en particulier des automobiles. Deuxièmement, nous avons un excellent système de formation, un système dual qui a contribué à une très bonne insertion des jeunes sur le marché de l'emploi

et à un faible taux de chômage de longue durée chez les jeunes. Dans le même temps, la productivité des entreprises est élevée. Autre facteur important : malgré une forte baisse de l'activité, l'Allemagne a mieux surmonté la crise que bon nombre de ses pays voisins. En 2008-2009, le recul du produit intérieur brut a été plus fort en Allemagne qu'en France, le secteur industriel y étant plus marqué qu'en France. Cependant, le chômage n'a pas augmenté en Allemagne, contrairement à ce qui s'est passé en France. Le chômage partiel et d'autres mesures comme la réduction du temps de travail ou l'utilisation de comptes épargne-temps ont permis de stabiliser les emplois. Ainsi, grâce à la redistribution et à la réduction du travail, très peu d'emplois ont été supprimés en Allemagne pendant la crise. Pendant cette période, les partenaires sociaux se sont aussi entendus pour que le nombre d'apprentis embauchés reste absolument inchangé. Ainsi, en 2009, on comptait 560 000 apprentis embauchés malgré l'ampleur de la crise, soit seulement 50 000 personnes de moins que l'année précédente, cet effectif correspondant exactement au recul du potentiel de main-d'œuvre dû à la baisse du taux de natalité. Pour les jeunes, la situation est donc restée la même sur le marché de l'emploi. Ainsi, lorsque les commandes sont reparties, l'Allemagne était bien pourvue en main-d'œuvre comme en équipements, et donc en mesure de relancer immédiatement la production (Bosch, 2011).

Graphique 5 : Chômage des jeunes au sein de l'Union européenne

Source : Eurostat.

Sur le graphique 5, la barre la plus claire représente le chômage des jeunes, et la barre la plus foncée, le chômage des jeunes en pourcentage de l'ensemble de la cohorte des jeunes. De nombreux jeunes relèvent bien sûr du système d'enseignement, de sorte que les chiffres du chômage seuls ne sont pas un bon indicateur pour cette catégorie. Sur ce graphique, l'Allemagne est en troisième position, la France, au milieu et, comme on peut s'y attendre, la Grèce et l'Espagne se trouvent à l'autre bout du spectre. Dans ces deux pays, le chômage des jeunes atteint des niveaux catastrophiques.

LES LOIS HARTZ ONT CONSTITUÉ une grande réforme institutionnelle, avec des conséquences parfois très éloignées des objectifs. Le projet phare du rapport *Hartz*, le guichet unique, n'a pas été mené à bien. Il y avait aussi l'objectif implicite du « travail à tout prix » dans des emplois à bas salaires. En pratique, cet aspect a eu un impact plus fort que l'activation des demandeurs d'emploi, au sens d'un soutien positif véritable. La réorganisation des processus de politique de l'emploi a sans aucun doute été une réussite. On note aussi une amélioration du suivi dans le cadre du système de l'*Arbeitslosengeld II*. Certains des instruments introduits ont fonctionné, d'autres non. Les lois *Hartz* ont régulièrement fait l'objet de modifications et n'ont pas eu d'impact positif sur l'emploi. Mais le nombre d'allers-retours entre emploi et chômage a augmenté. Autre point important : si le système a en permanence été modifié, il n'est toutefois pas possible de le critiquer dans son ensemble. En Allemagne, la critique des lois *Hartz* est taboue. À l'acception de Die Linke, tous les partis politiques siégeant au Bundestag affirment que cette réforme a été une réussite. Les partis considèrent en quelque sorte ces lois comme « leur bébé » et ne peuvent, ni ne veulent, admettre qu'il y a eu des échecs.

Ceux qui croient que Gerhard Schröder a permis la reprise de l'emploi en Allemagne à l'aide des lois *Hartz* passent à côté des vrais points forts du modèle allemand. Cela vaut aussi bien pour des observateurs étrangers que pour leurs homologues allemands. Pour la décennie à venir, l'Allemagne est confrontée à des problèmes d'emploi très différents de ceux des dix dernières années. La question est de savoir si les responsables politiques allemands, malgré leurs nombreux tabous, sont capables de s'adapter à un marché de l'emploi radicalement transformé. Il y a aujourd'hui pénurie de main-d'œuvre, surtout chez les personnels qualifiés. La situation nécessite beaucoup plus de reconversions à long terme, menant à un diplôme professionnel, ainsi que davantage de recrutements directs de jeunes dans des places d'apprentissage. Il faut par ailleurs que les taux d'emploi augmentent, en particulier celui des femmes. En Allemagne, les femmes sont souvent orientées vers des mini-jobs, et les incitations à rester dans des petits boulots sont fortes. Pour sauver l'euro, l'Allemagne doit en outre augmenter ses salaires de façon plus marquée qu'elle ne l'a fait au cours de la dernière décennie. Il n'est pas possible de réduire les grands déséquilibres de la balance commerciale en Europe uniquement en

abaissant les salaires ou en pratiquant la modération salariale dans d'autres pays de la zone euro.

Ce que l'on peut apprendre de l'Allemagne, c'est l'importance des investissements dans la recherche et le développement, le lien étroit entre entreprises et recherche, la diffusion rapide des innovations, y compris dans les petites et moyennes entreprises, le niveau élevé de flexibilité au sein des entreprises en raison de la qualité de formation des personnels et les accords sur la flexibilité des temps de travail entre syndicats et entreprises ainsi que la stabilisation de l'emploi en période de crise grâce au chômage partiel. Il n'y a en revanche pas grand-chose à apprendre des lois *Hartz*.

Traduction de *Marie GRAVEY*

Indications bibliographiques

ADAMY W., « Hartz IV – Achillesferse der Arbeits- und Sozialhilfepolitik », in **BISPINCK R., BOSCH G., HOFEMANN K., NAEGELE G. (eds)**, *Sozialpolitik und Sozialstaat*, Springer VS, Wiesbaden, 2012, p. 257-292

BÄCKER G., « Forscher, Lehrer und Berater zu Sozialpolitik und Sozialstaat », in **BISPINCK R., BOSCH G., HOFEMANN K., NAEGELE G. (eds)**, *Sozialpolitik und Sozialstaat*, Springer VS, Wiesbaden, 2012, p. 9-17

BÄCKER G., BOSCH G., WEINKOPF C., *Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik: integrativ – investiv – innovativ. Gutachten für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie*, Inst. Arbeit und Qualifikation, Duisbourg, 2011

BOSCH G., « The German labour market after the financial crisis: miracle or just a good policy mix? », in **VAUGHAN-WHITEHEAD D. (ed.)**, *Work inequalities in the crisis? Evidence from Europe*, Elgar, Cheltenham [et al.], 2011, p. 243-277

BRUSSIG M., KNUTH M., *Die Zukunft der Grundsicherung - Individualisieren, konzentrieren, intensivieren, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung*, FES, Bonn, 2011, (WISO Diskurs, Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung)

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, *Grundsicherung für Arbeitssuchende: Geldleistungen an Bedarfsgemeinschaften mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit*, Bundesagentur für Arbeit, Nuremberg, 2011a

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit*, Bundesagentur für Arbeit, Nuremberg, 2011b

HORN G. A., RIETZLER K., « Forcierte Angebotspolitik löst keinen zusätzlichen Investitionsschub aus. Ein Zyklenvergleich », *IMK Report*, n° 24, novembre 2007, p. 1-12

INSTITUT ARBEIT UND QUALIFIKATION DER UNIVERSITÄT DUISBURG-ESSEN, FORSCHUNGSTEAM INTERNATIONALER ARBEITSMARKT, GENDÄ – FORSCHUNGS- UND KOOPERATIONSSTELLE ARBEIT, DEMOKRATIE, GESCHLECHT AM INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT DER PHILIPS-UNIVERSITÄT MARBURG (eds), *Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht: Abschlussbericht*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 2009

KALINA T., WEINKOPF C., « Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. Internet-Dokument », *IAQ-Report*, n°1, 2012, p. [n.c.].

Les enjeux du RSA¹

Céline ÉMOND

Le revenu de solidarité active (RSA) correspond à la fois à une réforme du barème monétaire et à une réforme du dispositif d'accompagnement. La présente contribution est consacrée au barème monétaire. Elle abordera dans un premier temps le revenu minimum d'insertion (RMI) et le passage au RSA, révélera ensuite quelques statistiques sur la montée en puissance du RSA, puis s'intéressera aux publics concernés pour traiter enfin des enjeux et des problèmes liés à la mise en œuvre du dispositif.

RMI et RSA : de nouveaux barèmes

Le barème du RMI

Le RMI était un mécanisme de revenu garanti comme il en existe dans de nombreux pays. Il s'agissait d'une allocation différentielle, c'est-à-dire qu'elle complétait les revenus pour atteindre le niveau garanti. Le graphique 1 simplifie le barème. Il présente en abscisse les ressources brutes du ménage (les ressources d'activité) et en ordonnée les ressources nettes des prélèvements obligatoires (après transferts). Sur l'axe des ordonnées sont précisées les différentes configurations familiales selon les échelles d'équivalence utilisées. Le plus souvent (et dans le cas du RMI), il s'agit de l'échelle d'équivalence de l'OCDE. Sur l'axe des ordonnées, la personne n'a pas de revenu et reçoit le montant du RMI, qui était généralement situé à 450 euros, jusqu'à atteindre sa bissectrice, qui est le seuil de 450 euros de revenus. Dans le système du RMI, le taux marginal de prélèvement était de 100 %, c'est-à-dire que pour chaque euro d'activité gagné, la personne recevait un euro d'allocations en moins. Par conséquent, le point de sortie du RMI se situait autour de 450 euros.

Graphique 1 : Le barème du RMI

Source : Équinoxe, TEPP, FR CNRS 3126.

¹ Article rédigé en mai 2011, NdE.

Le mécanisme de revenu garanti présente deux avantages : il est efficace contre la pauvreté monétaire dès lors qu'il suit les seuils de pauvreté, pour un coût minimal pour les finances publiques. Le RMI est le mécanisme le moins coûteux de tous les mécanismes de revenu garanti. En revanche, le taux marginal de prélèvement (hors intéressement) est désincitatif, injuste et dévalorisant pour les bénéficiaires dans la mesure où il n'est pas forcément intéressant pour une personne de gagner un euro de plus, celle-ci percevant un euro d'allocations de moins.

Vertus et limites du RMI

Le RMI était un filet de dernier secours à couverture large. C'était une allocation universelle, qui couvrait aussi les publics non salariés. Mais les personnes concernées sortaient peu et mal du dispositif. À titre d'exemple, le nombre d'allocataires du RMI est resté stable dans les épisodes de reprise forte de l'activité, entre 1997 et 2001, alors que la France comptait un million de chômeurs en moins. Une décennie de réformes paramétriques (1998-2007) n'a pas modifié ce constat.

État des réformes

Les réformes entreprises pour pallier les carences du système sont les suivantes :

- extensions de l'intéressement du RMI après 1998 (Loi contre les exclusions) ;
- lissage des effets de seuil au sortir du RMI pour la taxe d'habitation (2000) et les allocations logement (2001) ;
- mise en œuvre de la prime pour l'emploi (2001), étendue « à gauche » chaque année ;
- durcissements de l'indemnisation chômage (2003) ;
- revenu minimum d'activité (RMA) et décentralisation du RMI fin 2003 (gestion par les conseils généraux, au plus près des allocataires) ;
- revalorisations du salaire minimum (2003-2005) ;
- prime au retour à l'emploi (2005), étendue en 2006.

Toutes ces réformes n'ont pas suffi à améliorer le dispositif du RMI et à faire en sorte qu'un nombre plus élevé de personnes sortent de la pauvreté.

Le RSA

Le RSA a été mis en place en 2009. Dans la lettre de mission de Nicolas Sarkozy, le RSA avait pour double objectif de :

- réduire la pauvreté ;
- faire en sorte que le retour à l'emploi ne soit pas pénalisé financièrement.

Il s'agit d'une réforme non paramétrique de grande envergure : l'allocation différentielle est remplacée par un mécanisme à taux marginal constant de 38 %.

Ainsi, pour un euro d'activité supplémentaire perçu, le ménage reçoit toujours 0,62 euro d'allocation. Dans le même temps, le RMI et l'allocation de parent isolé (API) fusionnent. Une réforme des circuits de suivi et d'accompagnement est mise en place.

À la différence du RMI, le RSA est une prestation dégressive et pérenne, qui ne s'arrête pas après un an, comme c'était le cas pour le RMI. En revanche, les montants d'entrée pour les ménages sans revenu d'activité sont inchangés relativement au RMI (même échelle d'équivalence). La réforme est forcément coûteuse : on l'estime à 1,5 voire 2 milliard(s) d'euros de plus que le RMI.

Pour la première fois avec le RSA, une réforme a été expérimentée avant sa mise en œuvre. Des expérimentations avaient certes déjà été faites au niveau local, mais c'est la première fois qu'elles concernaient l'échelon national. Pour la phase de test, 33 départements ont participé à l'expérimentation (ce qui correspond à 51 territoires) avant la généralisation du dispositif en juin 2009.

Le barème du RSA

Graphique 2 : Le barème du RSA (montants forfaitaires en euros, pour l'année 2010)

Source : Équinoxe, TEPP, FR CNRS 3126.

Le RSA se décompose en trois parties :

- le RSA socle, qui revient à l'ancien RMI ;
- le RSA chapeau, qui se scinde en deux parties. Il existe des cas de figure où les ménages bénéficient à la fois du RSA socle et du RSA activité ;
- le RSA activité seul.

L'avantage de ce mécanisme est que l'emploi rapporte dès la première heure. L'inconvénient est qu'il est plus coûteux et qu'il est moins intéressant pour un travailleur pauvre de passer d'un mi-temps à un temps complet. Car plus on s'approche du point de sortie du RSA, plus le surplus diminue. La réforme est elle-même coûteuse, et elle arrive à une période qui n'est pas particulièrement favorable en France, en 2009, au moment de la crise économique et de la fusion entre l'ANPE et les Assedic. Sont représentés sur le schéma les points de sortie pour les différentes configurations familiales. À titre d'exemple, les points d'entrée n'ont pas changé par rapport au RMI. Une personne isolée sans revenu perçoit 460,09 euros. On calcule le point de sortie ainsi : $460,09 / (1 - 0,62) = 1210,76$ euros. Pour un couple sans enfant, le point d'entrée dans le RSA activité s'élève à 693,14 euros et le point de sortie à 1816,14 euros. Pour un couple avec un enfant, le point d'entrée est à 828,17 euros, le point de sortie étant à 2179,37 euros.

Par rapport aux objectifs du RSA, on observe un effet net sur les gains du retour à l'emploi. On peut constater qu'avec le RSA, à aucun moment les revenus sont inférieurs à ce qu'ils auraient été en percevant uniquement les allocations, contrairement au RMI. Par conséquent, l'objectif d'inciter au retour à l'emploi peut être rempli. En revanche, l'effet est beaucoup moins net par rapport à l'objectif de diminuer la pauvreté, puisque les seuils d'entrée restent inférieurs aux lignes de pauvreté, puisque les seuils d'entrée restent inférieurs aux lignes de pauvreté. 460 euros restent un montant plus faible que le seuil de pauvreté, qui est situé à 60 % du revenu médian.

La montée en puissance du RSA : statistiques nationales

**Graphique 3 : Nombre de foyers allocataires du RSA
(données tous régimes, métropole, en milliers)**

Source : rapport du Comité national d'évaluation du RSA, Cnaf-CCMSA.

Le graphique 3 représente le nombre de foyers bénéficiaires d'un droit commun payable au RSA, c'est-à-dire les trois composantes réunies (RSA socle, RSA socle + activité et RSA activité). Les graphiques, extraits du rapport du Comité national d'évaluation du RSA, ont été empruntés à la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). On remarque une progression très sensible du nombre de bénéficiaires depuis la mise en place du RSA, de juin 2009 à juin 2010. Les allocataires sont passés de 1,5 million à 1,8 million. Cela représentait déjà une augmentation de 15 % entre juin et décembre. À titre de comparaison, 1,2 million de ménages étaient allocataires du RMI et 300 000 recevaient l'API.

Graphique 4 : Nombre de bénéficiaires du RMI et du RSA socle non majoré (données tous régimes au 31 décembre 2010, métropole, en milliers)

Source : rapport du Comité national d'évaluation du RSA, Cnaf-CCMSA.

Le graphique 4 représente le nombre de foyers bénéficiaires d'un droit commun payable au RSA socle seul. Il s'agit de la composante qui a remplacé le RMI. C'est dans cette composante que la progression a été la plus forte en chiffres absolus. On atteint le chiffre de 1 162 000 au plus fort en juin 2010.

Graphique 5 : Nombre de foyers bénéficiaires d'un droit commun payable au RSA socle et activité (données tous régimes consolidées et quasi consolidées, métropole, en milliers)

Source : rapport du Comité national d'évaluation du RSA, Cnaf-CCMSA.

Le graphique 5 montre les ménages qui combinent le RSA socle et le RSA activité. L'augmentation entre juin 2009 et juin 2010 a été de 49,5 % ; elle est donc très forte en chiffres relatifs, mais concerne moins de foyers (autour de 190 000 depuis juin 2010).

Enfin est représenté le nombre de foyers allocataires du RSA activité seul (graphique 6), où la progression a également été très forte entre juin 2009 et juin 2010, le nombre de foyers allocataires ayant presque doublé. Néanmoins, cette progression a été moins importante qu'attendu, ce qui soulève un certain nombre de questions, puisque dans les prévisions, on s'attendait à un nombre beaucoup plus important de foyers allocataires du RSA activité seul. Les interprétations possibles sont qu'il y a eu un manque d'information sur les droits nouveaux, et notamment au sujet de la composante activité. Pour les foyers allocataires du RMI, le passage au RSA s'est fait sans trop de difficulté, mais la composante activité seul du RSA étant la nouveauté de la réforme, les personnes n'auraient probablement pas été suffisamment informées. On avance aussi l'explication liée à la complexité des démarches par rapport au montant du RSA. Par exemple, le montant moyen de l'allocation du RSA activité seul est de 170 euros. Enfin, se pose la question du non-recours volontaire. Des travaux quantitatifs et qualitatifs sont en cours sur ces questions.

**Graphique 6 : Nombre de foyers bénéficiaires
d'un droit commun payable au RSA activité seul
(données tous régimes consolidées et quasi consolidées, métropole, en milliers)**

Source : rapport du Comité national d'évaluation du RSA, Cnaf-CCMSA.

De nouveaux allocataires

Les allocataires du RSA socle ressemblent aux anciens allocataires du RMI et de l'API, où les jeunes de 25 à 34 ans étaient surreprésentés. Cela concernait dans une moindre mesure les personnes de plus de 50 ans, qui étaient en revanche sous-représentées. Il s'agissait principalement de familles monoparentales ou de personnes isolées. Les allocataires du RSA activité seul ont un profil différent : on retrouve un nombre plus important de couples. Les montants

moyens perçus sont de 430 euros pour le socle seul, 400 euros pour le RSA socle et activité et 170 euros pour le RSA activité seul.

L'un des changements observés avec le RSA est qu'un certain nombre de personnes qui n'avaient jamais bénéficié d'un minimum social jusqu'à 2008 perçoivent désormais le RSA : 19 % pour le socle seul, 26 % pour le RSA socle et activité, et 53 % pour le RSA activité seul au 31 décembre 2009. Les nouveaux allocataires se concentrent ainsi dans la composante RSA activité seul, qui ont un profil plus spécifique car ils sont plus proches de l'emploi.

On observe de nombreux mouvements d'entrées et de sorties du RSA. Chaque mois, près de 5 % des foyers allocataires sortent du dispositif et un nombre équivalent de foyers y rentrent, ce qui équivaut en moyenne à environ 100 000 entrées et sorties mensuelles du droit payable. Ce chiffre en termes de rotations peut être illustré comme suit : en mai 2010, on compte près de 1 758 000 allocataires du RSA, mais lorsqu'on observe sur la durée en flux, on atteint un chiffre de plus de 2 381 000 foyers différents sur la période entre juin 2009 et mai 2010. On retrouve également de nombreux mouvements au sein même du RSA, certains foyers passant d'une composante à une autre. À titre d'exemple, en juin 2009, il y avait 281 000 bénéficiaires du RSA activité seul. Un an après, 45 % bénéficiaient encore du RSA activité seul, 31 % étaient sortis du dispositif, 20 000 percevaient le RSA socle et activité, 11 000 le RSA socle seul et 35 000 avaient des droits suspendus, en attente d'actualisation de leur situation. Seul le RSA socle était plus stable : en juin 2010, 60 % des allocataires avaient une ancienneté supérieure à 13 mois, un tiers une ancienneté supérieure à trois ans.

OUTRE DES ENJEUX DE FINANCEMENT ET D'ÉVALUATION, des questions se posent concernant l'accueil et l'accompagnement des nouveaux publics qui ont de nouveaux besoins, notamment les allocataires du RSA activité seul qui sont beaucoup moins éloignés de l'emploi que les autres : le RSA a augmenté l'hétérogénéité des publics concernés par cette allocation. Un deuxième enjeu concerne la réforme de la gouvernance et du contenu de l'accompagnement. En effet, la mise en place du RSA fait intervenir différents acteurs à différents niveaux. Comment améliorer la coordination entre des acteurs dont les rôles ont évolué ? Nous manquons d'outils d'observation pour savoir ce qui se passe au niveau local. Plus précisément se pose la question de l'ajustement des politiques sociales locales, des droits connexes, des aides sociales facultatives car un changement au niveau national doit être accompagné de changements au niveau local. Comment ne pas recréer des effets de seuil qu'on a cherché à supprimer ? De nouvelles questions se posent.

- III -

**« DROITS ET DEVOIRS »
ET EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS**

Suivi et accompagnement des bénéficiaires de prestations *Hartz IV*¹

Andreas HIRSELAND

Le propos de cette contribution est de donner un aperçu de la logique et de la structure de l'accompagnement des bénéficiaires de prestations en capacité de travailler au sens du chapitre II du Code social allemand (Sozialgesetzbuch II, SGB II), connu du grand public sous la dénomination de « Hartz IV »². Le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires de prestations Hartz IV suivent une philosophie née des mutations du marché allemand de l'emploi et de la transformation de l'État-providence allemand qui en est résultée, c'est-à-dire de ses principes et institutions. C'est pourquoi nous aborderons d'abord les contextes structurels de la réforme de la protection de base des chômeurs de longue durée et des personnes en capacité de travailler démunies, dans lesquels s'inscrit la conception du suivi des bénéficiaires de Hartz IV. La réforme ayant aussi redéfini ou restructuré la population cible à accompagner, la deuxième partie présentera brièvement cette population. La troisième partie décrira le « modèle en quatre étapes », qui définit l'accompagnement actuellement en vigueur pour les bénéficiaires de prestations en capacité de travailler relevant de l'Agence fédérale pour l'emploi (Bundesagentur für Arbeit). Enfin, nous discuterons les avantages et limites des stratégies d'accompagnement, largement axées vers l'activation et l'employabilité des bénéficiaires de prestations.

Contextes structurels

La réforme *Hartz IV* est étroitement liée à une mutation économique et sociale en cours en Allemagne depuis les années 1980 environ ; cette mutation, que l'on peut qualifier de « marchandisation », comprend – dans la perspective qui nous intéresse ici – des dérégulations du marché de l'emploi, une « remarchandisation » du travail et une restructuration des institutions de l'État-providence. L'introduction du chapitre II du Code social allemand en 2005 s'est accompagnée non seulement d'un regroupement de l'ancienne aide aux chômeurs de longue durée (*Arbeitslosenhilfe*) et de l'aide sociale, mais aussi d'un changement clair de politique concernant les mesures d'emploi et de lutte contre la pauvreté : on s'est éloigné de l'État protecteur pour se tourner vers une « *politique d'activation* » (Dingeldey, 2006 ; Trube, 2004, p. 62). Les causes du chômage (de longue durée) sont aujourd'hui davantage recherchées du côté de l'individu, par exemple dans un manque d'employabilité, de motivation, de dis-

¹ Article rédigé en novembre 2012, NdE.

² Cette expression est liée au nom de Peter Hartz, ancien président des ressources humaines du groupe Volkswagen et président de la Commission « Services modernes sur le marché de l'emploi » ; en 2004, elle fut désignée « mot de l'année ». Depuis, le terme s'est installé dans la langue courante, mais avec diverses significations. *Hartz IV* désigne en effet, outre la loi (SGB II), l'ensemble du système d'assistance créé alors ainsi que les prestations financières de soutien.

position à faire des concessions ou à être mobile de la part des chômeurs. S'agissant de surmonter la crise de l'emploi qui touchait l'Allemagne à la fin des années 1990 et dans les années 2000, les facteurs stratégiques sont ainsi devenus, d'une part, les chômeurs et, d'autre part, les structures du marché de l'emploi, considérées comme obsolètes et trop rigides.

Au cours des années passées, le marché allemand de l'emploi a donc été en partie dérégulé et assoupli. Cela a conduit à un recul relatif des « *emplois normaux* » (Mückenberger, 1985), c'est-à-dire des emplois à plein temps, à durée indéterminée et soumis à cotisations sociales, protégés en Allemagne par un droit du travail particulier et des conventions collectives. On a aussi constaté un recul de l'emploi public et subventionné par les pouvoirs publics. Les emplois dits « atypiques », soumis à des règles sociales et de droit du travail moins strictes, ont en revanche nettement augmenté (Destatis, 2012 ; Eichhorst *et al.*, 2010). On entend par là notamment les « petits boulots » (ce que l'on a appelé les « jobs à 400 euros »), les contrats à durée déterminée (CDD), le travail temporaire, les contrats d'entreprise ou le travail indépendant dit « fictif ». On comptait sur cette dynamique de flexibilisation du marché de l'emploi pour réduire nettement le chômage, élevé en Allemagne aussi, et amener les chômeurs, *via* l'emploi atypique, vers un emploi normal. Alors que le premier objectif a été relativement atteint, c'est moins le cas du second. En effet, de plus en plus de salariés se trouvent dans des conditions d'emploi précaires : ils représentent actuellement environ un tiers de l'ensemble des salariés (cf. Keller *et al.*, 2012).

Pour créer un marché de l'emploi plus flexible, on a procédé à une dérégulation qui n'a pas touché uniquement le droit du travail. Afin d'équilibrer l'offre et la demande, les règles de l'État-providence, qui visaient à « *démarchandiser* » le travail (Esping-Andersen, 1990, p. 21 sq.), ont également été assouplies, dans l'espoir d'accélérer et de faciliter l'insertion des chômeurs, y compris dans de nouvelles formes d'emploi atypiques. On a par exemple réduit la durée de perception de l'*Arbeitslosengeld I*, indemnisation financée paritairement par les cotisations des employeurs et des salariés, et assoupli la notion d'emploi acceptable. Cette notion, jusqu'alors plutôt restrictive, devait à l'origine empêcher qu'un demandeur d'emploi ne soit contraint d'accepter un emploi en dessous de ses qualifications professionnelles et du niveau de revenus acquis antérieurement. La réforme *Hartz IV* a modifié cette disposition, les chômeurs devant désormais prendre des emplois dont le niveau de qualification et de revenu est inférieur à celui de leur emploi précédent. Par ailleurs, avant la réforme, un chômeur en fin de droits continuait de bénéficier d'une allocation de chômage (*Arbeitslosenhilfe*) financée par l'impôt, dont le niveau était déterminé en fonction des revenus antérieurs et pouvait représenter jusqu'à 57 % du dernier salaire. Ainsi, alors que l'« ancien » système visait clairement à protéger les personnes du déclassement, le système réformé donne des signaux clairs en faveur d'une activation et d'une insertion aussi rapide que possible sur le marché de

l'emploi, même si cela implique pour les demandeurs d'emploi concernés des pertes de revenus et un déclassement ainsi qu'une réorientation en termes de parcours (professionnel).

Cette nouvelle logique se traduit non seulement dans les changements déjà évoqués concernant l'assurance chômage proprement dite, mais aussi et surtout par la suppression de l'ancienne allocation aux chômeurs de longue durée, qui était financée par l'impôt. Dans le sillage de la réforme *Hartz IV*, celle-ci a été regroupée avec l'ancienne aide sociale (*Sozialhilfe*) au sein du SGB II, introduit en 2005 et valable pour tous les « bénéficiaires de prestations en capacité de travailler » (art. 7, al. 1 SGB II) et les membres de leur ménage. La loi entend par « bénéficiaire de prestation en capacité de travailler » toute personne de 15 à 65 ans pouvant travailler trois heures par jour et dont le revenu est inférieur à un seuil de nécessité défini. À la différence du système précédent, toutes les personnes concernées perçoivent désormais la même prestation matérielle de base (aujourd'hui appelée « *Arbeitslosengeld II* »), qu'elles aient ou non déjà travaillé, et quel qu'ait été leur revenu antérieur.

En droit social, le statut de « *personne en capacité de travailler ayant droit à prestation* » va de pair avec la définition de certains droits mais surtout de devoirs, le premier étant l'obligation pour le bénéficiaire de contribuer, de la manière la plus autonome possible, à surmonter ou du moins à réduire son besoin d'assistance (*Hilfebedürftigkeit*) (art. 1, al. 2 SGB II et art. 2, al. 2 SGB II). Ceci l'oblige à prendre tout emploi acceptable (dans la mesure où celui-ci n'est pas contraire aux bonnes mœurs), à être en mesure d'attester une recherche active d'emploi et à participer à des mesures destinées à accroître son employabilité. De leur côté, les organismes en charge de l'accompagnement des bénéficiaires de prestations ont la responsabilité de placer ceux-ci directement en emploi ou, si cela n'est pas possible, de leur offrir une aide « sur mesure » pour leur réinsertion dans l'emploi. Ces concessions réciproques (« soutenir et exiger » – *Fördern und Fordern*, art. 2 SGB II et art. 14 SGB II) sont rendues contraignantes sous la forme d'un contrat obligatoire de droit public : « l'accord d'insertion » (*Eingliederungsvereinbarung*, art. 15 SGB II). Toutefois, les bénéficiaires de prestations peuvent aussi tenter, dans le cadre de l'accord d'insertion, d'intégrer leur propre représentation des mesures utiles de leur point de vue à leur (ré)insertion dans l'emploi. Sur la base de cet accompagnement, établi formellement de manière participative, les bénéficiaires de prestations sont qualifiés de « clients » par les organismes en charge de leur dossier, même si l'on peut douter que ce terme corresponde à la réalité objective. En effet, si une personne refuse de signer un accord d'insertion, celui-ci peut lui être imposé par l'administration et elle ne pourra pas vraiment décliner les mesures proposées par le chargé de suivi. Si des bénéficiaires de prestations contreviennent aux dispositions de leur accord d'insertion, des sanctions sont obligatoirement appliquées, avec une réduction pouvant aller jusqu'à 100 % des prestations de soutien.

La logique du « soutenir et exiger » au sens du SGB II s'applique donc dans un rapport de pouvoir asymétrique entre les bénéficiaires de prestations et les autorités. Or on peut considérer comme autant d'autres éléments de marchandisation la contractualisation de la perception des aides, l'accent mis sur la responsabilité individuelle des bénéficiaires et l'importance accordée au seul facteur d'insertion sur un marché du travail flexibilisé, associés à une réduction du soutien à l'emploi public et des mesures d'aide structurelle.

La restructuration des organismes en charge de l'aide matérielle, imposée par la réorganisation de l'ancienne *Arbeitslosenhilfe* et de l'aide sociale, est un autre élément de marchandisation. Dans la structure fédérale de l'État allemand, les organismes subsidiaires sont largement répandus. C'est pourquoi l'ancienne aide sociale relevait de la compétence des services sociaux des municipalités, tandis que l'*Arbeitslosenhilfe* relevait de l'ancien Office pour l'emploi (*Arbeitsamt*). L'introduction du régime *Hartz IV* a obligé à regrouper ces deux structures administratives sous la forme d'organismes communs appelés « communautés de travail » (*Arbeitsgemeinschaften*, ou *Argen*). Néanmoins, les communes peuvent encore se charger de manière indépendante de l'accompagnement des bénéficiaires de prestations en capacité de travailler. Ces communes autonomes (*Optionskommunen*) représentent environ 25 % des supports. Cette répartition des compétences étant complexe, les développements ci-dessous feront référence au suivi et à l'accompagnement des bénéficiaires de prestations *Hartz IV* dans le cadre de structures de coopération entre l'Agence fédérale pour l'emploi (ancien Office pour l'emploi) et les communes. Dans cette configuration, les communes sont en charge des questions de logement ; l'Agence fédérale, des questions et mesures liées à l'insertion sur le marché de l'emploi ainsi que des prestations matérielles au titre de l'allocation de base. La marchandisation se traduit ici notamment par la réorganisation de l'Agence fédérale pour l'emploi suivant les principes de la gestion moderne de services. S'agissant de la forme que prend le suivi des bénéficiaires de prestations, deux aspects sont particulièrement importants : les réorganisations au sein de l'organisme et l'expansion d'un marché pour des mesures visant à accroître l'employabilité des personnes.

Dans les différents *Jobcenters* – les guichets locaux pour les bénéficiaires de prestations – les procédures suivent une logique de pilotage axée sur des méthodes modernes de management comme le pilotage par indicateurs, la définition d'objectifs, le contrôle de gestion et la budgétisation, mais aussi l'introduction de programmes centralisés de « suivi des clients » (cf. partie 3, « Soutenir et exiger », du présent article). L'action des *Jobcenters* et des chargés de suivi vise à placer le plus vite possible leurs clients, même si les placements réussis ne mènent bien souvent pas à des emplois durables et normaux (Koller/Rudolph, 2011). La budgétisation accroît la flexibilité en finançant des mesures censées améliorer l'employabilité des bénéficiaires de prestations en capacité de travailler. Ces mesures de soutien sont majoritairement proposées par

des structures privées, à but lucratif ou non. L'Agence fédérale pour l'emploi charge ces dernières de les mettre en œuvre, de sorte qu'on peut observer dans ce domaine également une marchandisation (monopsonistique). Cependant, cette flexibilisation signifie aussi qu'il n'y a pour les bénéficiaires de prestations aucun droit individuel à participer à telle ou telle mesure. La réalisation des souhaits émis en matière de participation à des dispositifs dépend donc de la disponibilité générale et de l'appréciation des différents chargés de suivi.

La structure des bénéficiaires de prestations

Du fait du regroupement des deux systèmes de protection, jusque-là indépendants (aide aux chômeurs de longue durée et aide sociale) au sein du SGB II, la population des bénéficiaires de *Hartz IV* qui doit être suivie se caractérise par une grande hétérogénéité. Cette diversité concerne non seulement les conditions de vie et les parcours (professionnels) des personnes concernées, mais aussi, dans la perspective d'une insertion professionnelle, leur différente situation sur le marché de l'emploi, avec ses caractéristiques structurelles et ses différences régionales, lesquelles déterminent la demande de main-d'œuvre. Nous ne pouvons qu'y faire allusion ici.

Peut par exemple devenir bénéficiaire du dispositif *Hartz IV* une personne qui – comme cela a été évoqué plus haut – n'a pas retrouvé d'emploi pendant la période de perception raccourcie de l'*Arbeitslosengeld I*. On trouve aussi parmi les bénéficiaires de *Hartz IV* des personnes qui percevaient auparavant l'*Arbeitslosenhilfe* et dont la carrière a connu une rupture il y a de nombreuses années ; ces personnes ont ainsi derrière elles des années de chômage. Il peut aussi s'agir de personnes qui se sont retrouvées démunies, par exemple à la suite d'un divorce, et qui cherchent parfois (par la force des choses) un tout premier emploi. Ou bien des personnes travaillant mais ayant un revenu insuffisant pour gagner leur vie du fait de conditions d'emploi précaires, ou encore de jeunes diplômés qui n'ont pas encore trouvé d'emploi à l'issue de leur formation et n'ont pas encore droit aux indemnités de chômage. Suite au regroupement avec l'aide sociale, on trouve des personnes relevant de celle-ci, dont la vie est chaotique : elles ont par exemple des problèmes d'addiction, des contraintes d'ordre médical ou bien sont endettées – autant de difficultés empêchant d'exercer une activité professionnelle.

En outre, en vertu de la loi, le SGB II ne couvre pas uniquement les personnes « *démunies en capacité de travailler* » mais également les autres membres du même ménage dans la mesure où il y a vis-à-vis de celles-ci une « *obligation d'entraide* » (*Einstandspflicht*). Ces personnes sont alors considérées comme une « *communauté de besoins* » (*Bedarfsgemeinschaft*) (art. 7, al. 3 SGB II) relevant toutes du SGB II. En janvier 2012, on comptait (avec une tendance à la baisse) plus de trois millions de communautés de besoins, soit plus de six millions de bénéficiaires de prestations (Bundesagentur, 2012). Concrète-

ment, il s'agit par exemple d'enfants et de jeunes vivant sous le même toit, mais aussi de conjoints si leur revenu ne suffit pas pour le couple. Ce dernier exemple renvoie à un problème particulier lié à la communauté de besoins au sens du SGB II : celui-ci permet en effet d'intervenir aussi dans les parcours et la vie des proches qui ne sont pas directement concernés. Ainsi, si un homme salarié à plein temps se retrouve au chômage puis devient bénéficiaire de prestations *Hartz IV*, sa femme salariée à temps partiel peut se voir contrainte de quitter son emploi pour trouver un poste mieux rémunéré si cela contribue à réduire le dénuement de la communauté de besoins dans son ensemble. La même logique vaut fondamentalement aussi pour les enfants de plus de 15 ans scolarisés dans l'enseignement secondaire – quoique la gestion de suivi s'avère en pratique souvent souple dans ce cas.

Comme on le voit avec ces exemples, tous les bénéficiaires de prestations *Hartz IV* ne sont pas chômeurs au sens juridique, des dispositifs légaux d'exception contribuant aussi à cette situation. Sont par exemple pris en compte la nécessité de prendre en charge des enfants de moins de 15 ans, les soins apportés aux parents dépendants mais aussi une indisponibilité au marché du travail d'origine administrative, par exemple lorsqu'une personne démunie en capacité de travailler participe à une mesure d'aide à l'emploi. Si l'on considère les personnes en capacité de travailler relevant de *Hartz IV*, on constate qu'en janvier 2012, seules 40 % des personnes concernées étaient au chômage au sens juridique ; soit ces personnes ne travaillaient pas du tout, soit elles travaillaient moins de 15 heures par semaine. Environ 14 % des bénéficiaires de prestations travaillaient plus de 15 heures par semaine. Leur revenu ne couvrant pas leurs besoins, ces personnes se trouvaient dans l'obligation de demander à percevoir l'allocation *Hartz IV* au titre de prestation complémentaire. 11 % des personnes se trouvaient engagées dans des mesures d'aide à l'emploi et n'étaient de ce fait pas disponibles pour le marché de l'emploi. D'autres encore n'étaient pas disponibles pour le marché de l'emploi pour les raisons personnelles citées plus haut. Sur les six millions de personnes prises en charge dans le cadre du dispositif *Hartz IV*, on comptait également de nombreux enfants et adolescents de moins de 15 ans. Ils représentaient environ 15 % de l'ensemble des enfants et adolescents en Allemagne.

« Soutenir et exiger »

Avec, d'une part, les multiples facettes de la population cible, la fréquente complexité des configurations individuelles et les spécificités des différentes régions en matière d'emploi et, d'autre part, l'exigence d'une aide « sur mesure » pour les demandeurs d'emploi percevant des prestations, le suivi et l'accompagnement de ces personnes en capacité de travailler représentent une tâche complexe. La voie dans laquelle s'est engagée l'Agence fédérale pour l'emploi prévoit que, dans les *Jobcenters*, les bénéficiaires de prestations *Hartz IV* soient

suivis par des « interlocuteurs personnels ». Ces « interlocuteurs personnels » ont à leurs côtés des « responsables de suivi » sollicités en cas de situations problématiques particulières chez le bénéficiaire de *Hartz IV*. Le suivi et l'accompagnement obéissent à un schéma centralisé et obligatoire : le « modèle en quatre étapes du travail d'insertion », également en vigueur depuis 2011 pour la gestion de suivi dans le cadre du SGB II. Pour les bénéficiaires de prestations en capacité de travailler, ce modèle prévoit diverses activités d'accompagnement et de suivi ainsi que l'affectation à des mesures de soutien, selon les chances estimées d'insertion sur le marché de l'emploi à court, à moyen et à long terme.

C'est pourquoi on commence (étape 1), dans le cadre d'une définition de profil, par réaliser une analyse des points forts du client et identifier l'effort de soutien nécessaire. Les conditions du marché de l'emploi et la situation personnelle de l'allocataire font l'objet d'un premier entretien avec le chargé de suivi :

- Quel est le parcours professionnel de la personne ?
- Quelles sont ses qualifications professionnelles/techniques ?
- De quelles expériences extraprofessionnelles pertinentes dispose-t-elle ?
- Quelles circonstances personnelles entravent la prise d'un emploi ?
- Quels sont les objectifs, souhaits et centres d'intérêt professionnels du client ?

On établit sur cette base une analyse de potentiel. On identifie ainsi dans quel champ professionnel ou d'activité ou pourrait intégrer le demandeur d'emploi en fonction de ses capacités, les possibilités d'emploi éventuelles dans ce domaine, les alternatives existantes et les perspectives offertes par un placement éventuel au moment de l'entretien. Il convient pour ce faire de prendre également en compte la situation personnelle de l'individu. Or, dans le cadre du SGB II, il y a souvent, comme nous l'avons évoqué plus haut, outre le chômage ou le dénuement, des problématiques personnelles, qualifiées dans une perspective de placement de « conditions cadres » qui empêchent l'insertion dans l'emploi. L'accompagnement, axé sur l'insertion, doit aussi intégrer ces conditions cadres puisqu'elles peuvent dans certains cas être fortement dommageables à l'employabilité individuelle du bénéficiaire de prestations, notamment car elles peuvent constituer un frein à l'embauche pour les employeurs potentiels. Enfin, on établit à partir de cette analyse des points forts et potentiels un pronostic d'insertion, c'est-à-dire une estimation du laps de temps dans lequel on peut s'attendre à un placement dans l'emploi. Sur la base de cette analyse de cas, le bénéficiaire de prestation se voit attribuer un « profil » utile pour la suite du processus. Le modèle en quatre étapes distingue six profils différents :

- « profil de marché » : un placement sous six mois semble possible ;
- « profil à activer » : un placement sous six mois semble possible. Toutefois, du point de vue du chargé de suivi, il existe des problèmes de mo-

tivation chez le bénéficiaire de prestations. Il faut accroître la disposition à faire des concessions et à être mobile (« exiger ») ;

- « profil à soutenir » : il est jugé nécessaire de commencer par consolider la performance, les qualifications ou d'aider dans un premier lieu à surmonter les conditions cadres (« soutenir »). Au sein du « profil à soutenir », on fait la différence entre les profils suivants :
 - « profil à développer » : problématiques complexes, un placement ne semble possible qu'après plus de 12 mois,
 - « profil à stabiliser » : problème principalement dans le domaine de la performance individuelle ainsi que dans d'autres domaines ; un placement sous 12 mois semble possible,
 - « profil à appuyer » : problème principalement dans le domaine des conditions cadres ainsi que dans d'autres domaines ; un placement en moins de 12 mois semble possible.

La classification de chaque bénéficiaire de prestations dans un profil constitue la base pour définir un objectif adapté à l'individu (étape 2) et des « besoins d'action » correspondants, qualifiés d'« utiles au placement ». L'Agence fédérale pour l'emploi entend par là essentiellement des objectifs propres au marché de l'emploi. Il s'agit ici de retenir l'objectif comportant les perspectives de réussite les plus élevées, le temps de placement ne devant toutefois pas excéder deux ans, selon le profil. Cette logique implique aussi dans certaines circonstances de faire abstraction des souhaits professionnels ou d'emploi du client et d'intégrer dans la définition de l'objectif toutes les possibilités menant à supprimer ou à réduire la prestation versée. Sous de tels auspices, les réponses en matière d'insertion vont des emplois atypiques présentés au début de cette contribution à l'insertion dans des emplois normaux, la stabilisation dans l'emploi existant ou l'adoption du statut d'indépendant, en passant par le suivi d'une formation ou d'études et, enfin, pour les profils à soutenir notamment, par des activités sur le second marché de l'emploi, autrement dit le plus souvent ce que l'on a appelé les jobs à 1 euro, juridiquement appelés « emplois d'insertion » (*Arbeitsgelegenheiten*). Compte tenu des considérations coûts/bénéfices à la base du dispositif, il n'est pas non plus exclu qu'un bénéficiaire de prestation ayant déjà une activité rémunérée se voie imposer de changer d'emploi.

Ces réflexions servent à élaborer, lors de la troisième étape, des stratégies définissant quel chemin peut permettre de parvenir le plus rapidement à une insertion sur le marché de l'emploi. Est en outre élaboré, si possible avec le bénéficiaire de prestations, un programme individualisé afin de lever les obstacles au placement. Dans ce contexte, un cadre temporel est prévu. Il peut aller d'environ six mois pour les personnes ayant le « profil de marché » jusqu'à deux ans pour celles ayant un « profil à soutenir ». En fonction de l'évolution individuelle, la dernière catégorie mentionnée change peu à peu de classification pour aller vers un type de profil plus proche du marché de l'emploi. L'examen de l'évolution de l'employabilité individuelle et de la possibilité de

placement se fait dans le cadre d'entretiens réguliers et obligatoires, entre l'interlocuteur personnel et le bénéficiaire de la prestation, sur la base des données relatives au processus d'insertion. Ces entretiens de suivi font partie de la quatrième étape, « mise en œuvre et stabilisation » (*Umsetzen und Nachhalten*), laquelle commence avec la conclusion d'un accord d'insertion. Les activités et étapes qui y sont définies constituent le point de référence de l'évaluation et de la consignation des progrès effectués en matière d'insertion, procédures régulièrement incluses à l'étape de mise en œuvre.

Pour planifier la stratégie et la mise en œuvre, les chargés de suivi peuvent faire appel à de multiples mesures d'aide et de soutien, prévues dans la législation sociale et présentées de manière centralisée par l'Agence fédérale pour l'emploi sous forme de « catalogues de produits ». Il est possible d'en choisir et d'en mettre en œuvre certaines, au cas par cas, afin de parvenir – en combinaison avec les mesures de soutien régionales et en tenant compte des contraintes propres à chaque agence locale pour l'emploi – aux objectifs définis au cours de l'étape 2.

La liste suivante, non exhaustive, donnera un aperçu de la diversité et de l'éventail des mesures disponibles :

- insertion sur le premier marché de l'emploi, avec placement ;
- aide à l'embauche avec des subventions versées aux employeurs ;
- aide à la création d'activité indépendante ;
- mesures visant à préserver et accroître l'employabilité :
 - prise en charge des frais de déplacement pour des entretiens de recrutement ou frais d'habillement survenant à cette occasion (costume par exemple),
 - formation et qualification, par exemple cours de préparation de candidature, d'informatique ou concernant le permis de conduire,
 - emplois d'insertion (jobs à 1 euro),
 - aide à l'emploi sur le second marché de l'emploi, dans des structures de soutien (par exemple « travail citoyen » – *Bürgerarbeit*), des emplois pouvant aller jusqu'à 24 mois, soit plus durables que les jobs à 1 euro, limités à 6 mois,
 - stabilisation de la situation personnelle notamment à travers des mesures de soutien au choix, par exemple financement d'un cours de danse pour une personne socialement isolée, afin qu'elle se retrouve en contact avec d'autres personnes (l'enveloppe réservée à ce type de mesures est toutefois très restreinte),
 - prestations communales d'insertion, par exemple prise en charge des enfants, suivi de personnes endettées ou dépendantes.

TOUTES LES MESURES POSSIBLES du « catalogue de produits » que nous venons de présenter, dans le cadre du modèle en quatre étapes du travail d'insertion, ont pour but l'activation des bénéficiaires de prestations et leur (ré)insertion la plus

rapide possible sur le marché de l'emploi, même si les chemins individuels peuvent être plus ou moins longs pour y parvenir. On observe en pratique, « sur le terrain », des façons très différentes de gérer et d'utiliser le modèle central qui d'un côté tente certes de prendre en compte la diversité des problématiques individuelles, mais d'un autre côté est parfois trop optimiste en se focalisant sur l'insertion à court terme ou des progrès rapides en la matière. Cela concerne d'une part la contradiction inéluctable entre standardisation et individualisation des services de conseil aux clients/bénéficiaires de prestations (Ludwig-Meyerhofer *et.al.*, 2009), d'autre part la négation de la logique propre aux processus individuels de développement par exemple pour les clients de « profil à soutenir », dont les problèmes ne sont bien souvent pas résolus (et ne peuvent pas l'être) à l'horizon de deux ans. On néglige complètement le fait que l'employabilité individuelle est certes au sens logique une condition nécessaire, mais non suffisante, pour l'insertion dans l'emploi. « Le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires de *Hartz IV* » décrits ici seront nécessairement vains si les emplois correspondants ne sont pas disponibles sur le marché du travail.

La pratique de suivi et d'accompagnement ne dispose que de possibilités et modèles limités pour s'occuper des bénéficiaires de prestations pour qui il est particulièrement difficile de (re)trouver une place sur le marché de l'emploi. Par conséquent, l'évolution positive de ces dernières années sur le marché du travail ayant permis l'insertion en emploi de nombreux bénéficiaires de prestations, l'attention se porte sur les « autres » chômeurs de longue durée, qui relèvent parfois depuis des années du système d'assistance. On peut aussi supposer que la logique de pilotage axée sur le placement le plus rapide possible joue un rôle dans l'effet d'aller-retour souvent observé entre la perception de prestations et l'emploi précaire de courte durée. Une insertion dans l'emploi plus clairement tournée vers la « durabilité » bénéficierait aussi bien à de nombreuses personnes concernées et à leurs parcours qu'à la société et à ses systèmes sociaux. Toutefois, ce problème ne peut se résoudre uniquement par le suivi et l'accompagnement, dont les points de référence dans le système *Hartz IV* sont, comme nous l'avons vu au début, les structures marchéisées et flexibilisées de l'État-providence. Les problèmes que nous venons d'évoquer renvoient aux limites structurelles possibles des stratégies individualisantes de résolution des difficultés.

Traduction de *Marie GRAVEY*

Indications bibliographiques

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland: Monatsbericht*, janvier 2012, Bundesagentur für Arbeit, Nuremberg, 2012

DINGELDEY I., « Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung », *Politik und Zeitgeschichte*, n° 8-9, 2006, p. 3-9

EICHHORST W., MARX P., THODE E., *Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung*, Bertelsmann Stiftung, Bielefeld, 2010

ESPING-ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990

KELLER B., SCHULZ S., SEIFERT H., « Entwicklung und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010 », *WSI-Diskussionspapier*, n° 182, 2012, p. [n.c.]

KOLLER L., RUDOLPH H., « Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer », *IAB-Kurzbericht*, n° 14, 2011, 8 p.

LUDWIG-MEYERHOFER W., BEHREND O., SONDERMANN A., *Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime*, UVK, Constance, 2009

MÜCKENBERGER U., « Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? », *ZfSozialreform*, cahier n° 7, 1985, p. 415-434 et cahier n° 8, 1985, p. 457-475

STATISTISCHES BUNDESAMT, « Arbeitsmarkt 2012: Zwischen atypischer Beschäftigung und Fachkräftemangel? », in *Rencontre scientifique de la Commission Emploi/Marché du travail*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2012, p. [n.c.]

TRUBE A., « Die neue deutsche Arbeitsmarktpolitik und der Wandel des Sozialstaats », *Sozialer Fortschritt*, n° 3, 2004, p. 62-68.

Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA¹

Magda TOMASINI

Après une phase d'expérimentation concluante dans 33 départements français, le revenu de solidarité active (RSA) est étendu à l'ensemble du territoire national par la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009, elle vise à moderniser les dispositifs d'accès à l'emploi pour les chômeurs. Le RSA se substitue à deux allocations – le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API) – et apporte des modifications majeures dans la politique de retour à l'emploi. La présente contribution se réfère au rapport final du Comité d'évaluation du RSA, prévu dès la promulgation de la loi et publié en 2011. Magda Tomasini, sous-directrice de l'Observation de la solidarité à la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales et de la Santé, présente les différentes réorganisations institutionnelles induites par la loi en matière de politique d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA, puis analyse la perception qu'ont les allocataires de ces changements institutionnels ainsi que leur degré de satisfaction.

Avant d'aborder l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), je souhaiterais en rappeler le principe. Cette allocation complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le revenu garanti, qui est à la fois fonction de la composition du foyer allocataire et d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer.

Graphique 1 : Schéma simplifié du RSA pour une personne seule sans enfant

Source : Lelièvre/Nauze-Fichet, 2010, p. 35.

¹ Article rédigé en avril 2012, NdE.

Sur le graphique 1, on observe dans la zone foncée un premier dispositif, le RSA socle, qui correspond à ce qu'était le revenu minimum d'insertion (RMI) pour une personne seule. À l'époque du RMI, lorsque les ressources des membres du foyer allocataire dépassaient le montant équivalent au RSA socle, l'allocation n'était plus versée. Il existe désormais une composante RSA activité, dégressive en fonction du revenu. Les allocataires du RSA peuvent percevoir le RSA socle, le RSA socle et activité et le RSA activité seul, de telle sorte qu'ils arrivent à disposer d'un revenu garanti.

Principales dispositions de la loi du 1^{er} décembre 2008 en termes d'accompagnement

La loi du 1^{er} décembre 2008 réorganise le processus qui visait à orienter et accompagner les personnes en difficulté dans un parcours d'insertion. Elle a conduit à une redéfinition substantielle des rôles des divers acteurs dans le processus du RSA. Elle a créé de nouveaux repères institutionnels, tels que le référent unique, le correspondant RSA au sein du conseil général, des équipes pluridisciplinaires et la signature des pactes territoriaux d'insertion.

Le bénéficiaire du RSA a des droits mais aussi des devoirs. Chaque bénéficiaire du RSA a droit à un accompagnement social et un accompagnement professionnel qui lui permettent de retrouver le chemin de l'emploi. Cet accompagnement est destiné en premier lieu à faciliter son insertion durable dans l'emploi. Il est accompagné pour cela d'un référent unique. Du côté des devoirs, le bénéficiaire du RSA a une obligation d'insertion tenant compte de la situation spécifique de l'allocataire, notamment pour les parents isolés. En effet, le RSA a englobé deux minima sociaux : le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API). Dans le champ des devoirs, le bénéficiaire est tenu de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou de conduire les actions venant faciliter son insertion professionnelle ou sociale. Le bénéficiaire du RSA qui entre dans le périmètre des droits et devoirs est celui dont les ressources sont inférieures au RSA socle ou dont les revenus d'activité trimestriels sont inférieurs en moyenne à 500 euros mensuels. Il s'agit ainsi des bénéficiaires qui sont les plus éloignés du marché du travail. En revanche, la plupart des bénéficiaires du RSA activité n'ont pas ces obligations.

Contexte de la présente contribution

Cette contribution s'inscrit dans un contexte particulier. La loi de décembre 2008 prévoyait une évaluation à trois ans du dispositif, réalisée par le Comité national d'évaluation du RSA. Le rapport final d'évaluation a été présenté lors d'une conférence organisée en décembre 2011. Pour conduire cette évaluation, un certain nombre de dispositifs statistiques et de dispositifs d'enquêtes qualita-

tives ont été mis en place. La présente analyse s'appuiera sur les principaux résultats délivrés par ces enquêtes, conduites auprès des conseils généraux (les administrations au niveau départemental, auparavant en charge du pilotage du RMI), des caisses d'allocations familiales et des caisses de mutualité sociale agricole. Les prestations familiales sont gérées par les caisses d'allocations familiales, à l'exception de celles des agriculteurs, gérées par un dispositif spécifique piloté par la Mutualité sociale agricole (MSA). D'autres enquêtes ont été menées auprès des directions territoriales de Pôle emploi. Une enquête sur l'aide personnalisée au retour à l'emploi a été conduite auprès des différents acteurs, ainsi qu'une enquête quantitative de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) auprès de personnes susceptibles de percevoir le RSA. Une enquête qualitative par entretiens a été conduite par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) auprès de bénéficiaires.

Gouvernance : éléments de contexte et de constat

Le partage des rôles entre les différentes institutions tout au long du parcours d'insertion des bénéficiaires a été redéfini dans une large mesure. La loi prévoit que le président du conseil général reste le chef de file de la politique d'insertion sur son territoire. Pour sa mise en œuvre dans le cadre de la réforme, la loi crée de nouveaux repères institutionnels (phase d'orientation, référent unique, correspondant RSA, équipes pluridisciplinaires, pacte territorial d'insertion – PTI).

Le conseil général investit davantage les fonctions de coordination et de pilotage du parcours d'insertion, tout en restant présent aux étapes les plus déterminantes (notamment en ce qui concerne l'orientation et l'accompagnement social). Les caisses d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole assurent désormais l'instruction des dossiers des allocataires et parfois, dans une proportion plus importante qu'auparavant, leur accompagnement. Pôle emploi est paradoxalement un acteur assez récent : alors que le RSA se mettait en place, l'ANPE et les Asse-dic fusionnaient pour créer Pôle emploi.

Une réorganisation visible a ainsi eu lieu au sein même des acteurs. Pôle emploi voit son rôle s'accroître au sein du nouveau dispositif, en particulier pour l'accompagnement professionnel et l'orientation. Les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les associations continuent d'avoir un rôle dans l'accompagnement social, rôle qu'ils jouaient déjà au moment du RMI. Cette réorganisation importante entre les différents acteurs a conduit à une réorganisation interne visible au sein de chacune des administrations, avec de nouveaux recrutements dans plusieurs organisations. Les systèmes d'information ont été profondément toilettés et reprogrammés pour assurer des interfaces entre les différents acteurs. En février 2012, on pouvait dire que ce retoilettage des systèmes d'information était opérationnel surtout pour les échanges entre les Caf et les conseils généraux. Enfin, on a observé une montée en charge lente de l'aide personnalisée de retour à l'emploi.

L'application de la réforme est bien engagée dans la majorité des départements

Ces dispositions novatrices ont eu lieu dans la plupart des départements mais ne sont pas encore effectives pour l'ensemble des bénéficiaires. Dans l'enquête conduite auprès des conseils généraux, il apparaît que certains départements n'ont pas encore pu atteindre totalement l'organisation cible.

La loi formalise un référent unique désigné au sein de l'organisme (social ou professionnel) qui prend en charge le bénéficiaire du RSA. Sa mission est d'organiser et de suivre l'accompagnement du bénéficiaire du RSA pour faciliter son insertion sociale ou sur le marché du travail. L'échange entre le référent unique et le bénéficiaire du RSA se matérialise par un contrat d'insertion.

En février 2012, 80 % des départements avaient mis en place un référent unique. Également 80 % des départements avaient mis en place un correspondant RSA, en charge d'appuyer les référents uniques et d'assurer le suivi global du parcours des bénéficiaires dans les départements. La loi prévoit également la participation de bénéficiaires dans les instances consultatives des conseils généraux. Ceci est opérationnel dans plus de 85 % des départements. Les équipes pluridisciplinaires, consultées avant toute décision de réorientation d'un allocataire, de réduction ou de suspension de l'allocation du RSA, ont été mises en place dans la quasi-totalité des départements. L'ensemble des dispositions de la loi de 2008 sont simultanément opérationnelles dans 60 % des départements.

Les partenaires des conseils généraux (les Caf, la MSA et Pôle emploi) sont pour leur part en ordre de marche, avec une transition des droits de l'ancien dispositif RMI-API vers le RSA.

Le schéma présenté ci-après, figurant également en page 42 de l'ouvrage *Les minima sociaux en 2008-2009* publié par la DREES, décrit la phase d'orientation du bénéficiaire du RSA. Une première étape consiste en l'évaluation globale de la situation du bénéficiaire au regard des difficultés qu'il rencontre dans le champ social et professionnel. Sont examinés ses conditions de logement et de socialisation, son état de santé, les difficultés de garde d'enfant qu'il peut rencontrer, la durée du chômage et son niveau de qualification. À l'issue de cette évaluation globale se déroule une phase de préparation de la préconisation de l'insertion afin de cibler les difficultés qui empêchent la recherche active d'emploi et d'orienter les allocataires. Les difficultés perçues sont soit essentiellement d'ordre professionnel, soit d'ordre social (en amont). Selon ce clivage, le bénéficiaire sera orienté vers Pôle emploi (ou tout autre organismes du service public de l'emploi) lorsque les difficultés sont d'ordre essentiellement professionnel ou, si les difficultés sont davantage d'ordre social, vers un organisme d'insertion sociale (conseil général, CCAS, associations d'insertion, Caf, MSA, etc.).

Schéma 1 : La phase d'orientation prévue par la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion

Source : Comité d'évaluation du RSA, 2009, p. 30.

L'approche socioprofessionnelle est très présente

Le cadre dual de la loi est ainsi respecté. Le parcours professionnel et le parcours social représentent 80 % des bénéficiaires mais cette dualité n'est pas exclusive puisque 62 % des départements ont mis en place des parcours mixtes qui combinent à la fois parcours social et professionnel (parcours socioprofessionnels). Ces parcours socioprofessionnels concernent environ 20 % des bénéficiaires du RSA. La référence unique est la norme dans 80 % des départements. 20 % des départements n'appliquent pas cette norme et préfèrent continuer à travailler sur un binôme en mélangeant les savoir-faire de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle. Pour ce qui est des référents uniques de Pôle emploi, on assiste à une mobilisation difficile d'autres professionnels pour lever certains freins périphériques à l'emploi, même si des avancées peuvent être observées.

Les changements institutionnels vus par les bénéficiaires

Les changements institutionnels sont assez peu perceptibles pour les bénéficiaires, en particulier pour les anciens bénéficiaires du RMI et de l'API, pour lesquels la transition s'est faite de manière transparente en termes de perception d'allocation. La bascule s'est bien réalisée en juin 2009 pour 99,9 % des bénéficiaires du RMI et de l'API. Les nouveaux bénéficiaires sont quant à eux satisfaits de la phase d'ouverture des droits.

Si on regarde ces changements institutionnels plus en détail, les modalités de mise en œuvre sont différentes selon les départements. La procédure d'orientation peut ainsi prendre des formes assez diverses. Peu de départements ont mis en œuvre une procédure automatisée, parfois sans entretien d'orientation. Au moment de l'enquête réalisée auprès des bénéficiaires du RSA, 40 % des allocataires du champ des droits et devoirs n'étaient pas orientés fin 2010. Cela peut être parce que des données ont été intégrées tardivement dans les systèmes d'information ou parce qu'un volume important de dossiers a dû être traité en raison notamment de la crise économique qui a conduit à une augmentation substantielle du nombre de bénéficiaires du RSA socle. Cette phase d'orientation est mal identifiée lorsqu'il n'y a pas d'entretien préalable et que la procédure est entièrement automatisée. Il faut s'interroger sur cette phase automatique, qui peut empêcher l'appropriation du parcours par le bénéficiaire. Par ailleurs, la qualité de l'orientation n'est peut-être pas complètement à la hauteur des besoins de l'allocataire. Sur l'ensemble du territoire cependant, l'orientation semble assez bonne puisque 80 % des bénéficiaires considèrent que leur organisme a été bien choisi.

Les bénéficiaires connaissent leur référent mais identifient mal la fonction de référent unique. La part des bénéficiaires ayant un référent n'a pas progressé. Du temps du RMI, il y avait déjà un référent pour les allocataires. Le caractère unique marque ici la différence entre RMI et RSA. 52 % des bénéficiaires du RSA ont un référent unique et 25 % déclarent être suivis par un organisme sans pour autant identifier de référent unique. Ceci montre la différence entre le concept de la loi et la perception des allocataires. La part de bénéficiaires déclarant avoir contractualisé, située à 40 %, n'a pas augmenté significativement : la nature de cet engagement est assez peu perçue par les bénéficiaires. Pour analyser ces données, il faut garder en mémoire qu'un certain nombre de bénéficiaires du RSA étaient déjà inscrits à Pôle emploi. Ils y avaient déjà un correspondant, qui est devenu leur référent unique. Ils n'ont par conséquent pas perçu de changement particulier.

L'accompagnement des bénéficiaires du champ des droits et devoirs

Les bénéficiaires identifiant un référent RSA sont satisfaits
de leur relation avec leur référent unique

Parmi les bénéficiaires, 90 % ont eu plusieurs entretiens avec leur référent unique ; 10 % ont eu un seul entretien. La fréquence et la durée des rendez-vous sont assez

variées. La durée varie entre moins de 30 minutes pour 38 % des bénéficiaires et plus de 45 minutes pour 28 % d'entre eux. Un tiers des entretiens a eu lieu au moins une fois par mois ; 40 % moins souvent qu'une fois par trimestre. Avec Pôle emploi, les entretiens sont plus fréquents mais moins longs, alors qu'avec les conseils généraux ou les centres communaux d'action sociale (les CCAS), ces rendez-vous durent plus longtemps mais sont moins fréquents. Les bénéficiaires apprécient la disponibilité de l'écoute du référent, notamment dans le champ social. 90 % des bénéficiaires déclarent que la durée est adaptée à leurs besoins, 80 % que la fréquence est adaptée à leurs besoins, 75 % considèrent que ce référent unique leur apporte un soutien moral et 85 % sont satisfaits de la disponibilité de leur référent unique.

Le contenu de l'accompagnement

L'aide procurée par l'accompagnement prévu par la loi est de deux ordres. L'aide à caractère professionnel peut être destinée à trouver un stage, une formation, à rédiger un CV ou une lettre de motivation. 23 % des bénéficiaires du RSA déclarent avoir bénéficié de ce type d'aide. Les autres types d'aide relèvent davantage de l'insertion sociale. Elles aident le bénéficiaire lorsqu'il a des problèmes de transports, elles l'aident à remplir des tâches administratives, elles l'aident lorsqu'il a des problèmes de santé ou des problèmes de reprise de confiance en lui. Les aides à la garde d'enfants ou à la recherche de logement sont assez peu citées par les bénéficiaires. Au total, 36 % d'entre eux ont bénéficié d'aides n'ayant pas un caractère strictement professionnel. Le renforcement des actions professionnelles n'est pas encore complètement perceptible. Par ailleurs, un quart des allocataires ont bénéficié d'une formation, alors que la moitié aurait souhaité en bénéficier. Lorsqu'ils reçoivent une aide à caractère professionnelle ou une formation, 60 % des allocataires en sont satisfaits. La satisfaction est plus grande (80 %) vis-à-vis des aides relevant plus de besoins immédiats comme le logement, le transport, ou encore les démarches administratives. Les personnes ayant un référent unique sont un peu plus nombreuses à percevoir des aides ou à participer à des formations.

Plus les bénéficiaires sont proches de l'emploi,
plus ils sont satisfaits de leur accompagnement

À l'issue des entretiens qualitatifs conduits avec des bénéficiaires, l'accompagnement professionnel est perçu de deux manières. Pour les bénéficiaires du RSA accompagné depuis peu par Pôle emploi, il est perçu positivement, comme mobilisateur. Ces bénéficiaires considèrent qu'il s'agit d'une offre de remobilisation qui les redynamise, qui les rassure sur leur capacité à reprendre un emploi. Ils apprécient l'offre de services et considèrent que les contrats aidés ont un effet positif. En revanche, du côté des bénéficiaires ayant une plus longue expérience de l'accompagnement dispensé par Pôle emploi, qui sont éloignés du marché du

travail depuis longtemps, ce suivi professionnel engendre plus de scepticisme puisqu'ils ont une grande expérience de l'accompagnement. Ils savent qu'ils ont rencontré un certain nombre de difficultés qui n'ont toujours pas été résolues. Ils n'ont pas encore trouvé la clé de l'insertion professionnelle, si bien qu'ils considèrent que l'offre est stéréotypée, que les formations s'enchaînent sans pour autant apporter de solution à leur insertion professionnelle. Ils sont quelque peu méfiants par rapport au nouveau dispositif, parfois perçu comme un contrôle.

Si les bénéficiaires proches de l'emploi sont satisfaits de l'accompagnement, l'accompagnement social peine en revanche à mobiliser les allocataires éloignés de l'emploi. Pour eux, celui-ci semble rarement s'inscrire dans une logique de parcours qui les reconduirait vers l'emploi. Ils considèrent que cet accompagnement est davantage centré sur les allocations, les aides ponctuelles et un soutien moral révélé par une écoute attentive du référent. Ces populations sont difficiles à remobiliser. Certains bénéficiaires ont des problématiques sociales extrêmement lourdes, d'autres sont en attente d'une autre allocation comme l'allocation d'adulte handicapé (AAH). D'autres considèrent que leur situation personnelle est telle qu'ils n'arriveront pas à retrouver un emploi. C'est le cas notamment des personnes qui élèvent seules des enfants en bas âge : elles considèrent qu'avec la charge des enfants et les difficultés de garde, elles n'arriveront pas à concilier vie familiale et vie professionnelle. En outre, ces personnes n'ont pas non plus acquis d'expérience professionnelle suffisante pour leur permettre d'envisager plus positivement leur insertion professionnelle. Enfin, pour certains bénéficiaires, un accompagnement professionnel pourrait être plus adapté.

Une articulation est nécessaire
entre les versants social et professionnel de l'accompagnement

Ces entretiens montrent qu'il est nécessaire d'avoir une articulation forte entre les versants – le social, d'une part, et le professionnel, d'autre part – de l'accompagnement. Certains bénéficiaires disposent d'un double accompagnement. 20 % des allocataires identifiant leur référent unique déclarent être suivis par d'autres aides et 60 % des départements proposent un parcours « socioprofessionnel » à 20 % des bénéficiaires. Comme évoqué précédemment, 20 % des départements permettent le suivi des bénéficiaires du RSA par un binôme. Il serait intéressant d'avoir une expérimentation d'un accompagnement global, articulé, intégré, qui serait conditionné par le besoin d'une connaissance réciproque des acteurs et un ciblage des populations bien affiné et nécessaire à une bonne réussite de cet accompagnement.

Certains freins à la reprise d'emploi
sont difficilement levés par l'accompagnement professionnel

Les principaux points négatifs sont l'accès à la formation, jugé insuffisant par les bénéficiaires et la mise en œuvre de l'aide personnalisée au retour à l'em-

ploi, qui révèle notamment un manque, sur certains territoires, d'une offre de services utiles à la reprise d'activité comme l'aide aux transports et les gardes d'enfants, qu'il conviendrait de développer davantage pour lever la barrière entre insertion sociale et insertion professionnelle.

L'accompagnement des bénéficiaires n'appartenant pas au champ des droits et devoirs

Les allocataires qui sont hors du champ des droits et devoirs bénéficient également d'accompagnement. Les enquêtes quantitatives menées auprès de ces personnes montrent que deux tiers d'entre elles ne sont pas accompagnées et ne souhaitent pas l'être. Un bénéficiaire sur six est accompagné tandis que la même proportion n'est pas accompagnée mais souhaiterait l'être.

SELON UNE LOGIQUE DE « DROITS ET DEVOIRS », la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a réorganisé le système d'orientation et d'accompagnement, à la fois social et professionnel, des bénéficiaires en vue d'une insertion durable dans le marché du travail. Si les allocataires du RSA n'ont pas réellement perçu les réorganisations institutionnelles induites par la loi, ils se montrent toutefois satisfaits de leur relation avec leur référent unique. À la lumière des études réalisées, le défi consiste à renforcer l'articulation entre les volets social et professionnel de l'accompagnement et à lever les obstacles à la reprise d'emploi.

Indications bibliographiques

COMITÉ D'ÉVALUATION DU RSA, *Rapport final* [en ligne], Comité d'évaluation du RSA, Paris, 2011. Disponible sur : http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_RSA_15dec2011_vf-2.pdf [consulté le 08/04/2013]

COMITÉ D'ÉVALUATION DU RSA, *Rapport intermédiaire 2009* [en ligne], Comité d'évaluation du RSA, Paris, 2009. Disponible sur : http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapports_2009-2.pdf [consulté le 02/07/2013]

LELIÈVRE M., NAUZE-FICHET E., « Le revenu de solidarité active : minimum sociale et complément de revenu d'activité » in **LELIÈVRE M., NAUZE-FICHET E. (eds)**, *Les minima sociaux en 2008-2009. Années de transition* [en ligne], DREES, Paris, 2010, p. 33-44 (Études et statistiques). Disponible sur : http://www.drees.sante.gouv.fr/MG/pdf/minimas_sociaux_2008_2009.pdf [consulté le 02/07/2013].

Effets du système *Hartz IV* sur le retour à l'emploi¹

Regina KONLE-SEIDL

L'introduction de la « Grundsicherung für Arbeitssuchende » (allocation de base pour les demandeurs d'emploi, Hartz IV) en 2005 a constitué la réforme sociale la plus importante en Allemagne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elle est marquée par un net changement de paradigme : le système d'assistance (aide aux chômeurs de longue durée et aide sociale) est devenu un minimum d'activation, dans lequel la sortie de l'état de nécessité par l'insertion professionnelle est prioritaire sur la pure aide financière. L'activation en vue de l'obtention d'un emploi et la participation sociale par l'emploi sont les buts avoués de la nouvelle loi (chapitre II du Code social allemand, Sozialgesetzbuch ou SGB II).

Les prestations de base sont financées par l'impôt et soumises à conditions, c'est-à-dire que le revenu du ménage doit être inférieur à un certain seuil (minimum socio-économique vital) pour ouvrir droit à l'allocation de base. Cela implique que les faibles revenus et autres transferts en dessous du seuil fixé sont complétés pour atteindre le minimum vital. En Allemagne, les personnes sont considérées comme nécessiteuses si elles disposent de ressources inférieures aux besoins déterminés à l'échelle du ménage (prestations standard mensuelles + frais de logement et chauffage + cotisations sociales + besoins supplémentaires). Le montant de ces besoins (= minimum socio-culturel vital) est calculé à partir des dépenses de consommation de la classe inférieure de revenus. Les prestations en espèces réglées selon le type de ménage sont comprises entre 40 % et 50 % du revenu moyen. Elles sont donc inférieures au seuil de pauvreté relatif défini par l'UE et fixé à 60 % du revenu d'équivalence net pondéré.

Les dispositions légales (art. 1 SGB II) visent à minimiser la durée de recours aux prestations : l'accès à une activité professionnelle doit mettre fin à la situation de nécessité, raccourcir sa durée ou réduire son importance. En outre, le travail subventionné doit permettre la participation sociale (inclusion). Pour y parvenir, on applique le principe « Fördern und Fordern » (soutenir et exiger). Les Jobcenters (centres pour l'emploi) compétents doivent soutenir (Fördern) les bénéficiaires dans la mesure nécessaire sur le chemin de l'insertion dans l'activité professionnelle. En contrepartie, les bénéficiaires sont tenus de participer activement à toutes les mesures d'insertion, faute de quoi ils peuvent être sanctionnés (Fordern).

La controverse persistante autour du système Hartz IV témoigne de la grande pertinence sociale de la réforme, accueillie avec autant d'espoirs que de craintes. Ses partisans ont argumenté que le marché du travail recevrait une nouvelle impulsion, ce qui pourrait affaiblir le noyau dur du chômage. À l'opposé, ses détracteurs considèrent Hartz IV comme « la pauvreté par la loi » ; pour eux, Hartz IV ne mène qu'à un emploi de plus en plus précaire et augmente le risque de pauvreté, y compris pour une grande partie de la classe moyenne.

En 2012, après plus de sept ans d'existence de Hartz IV, on observe une multitude de résultats différenciés et de conclusions sur la structure et la dynamique de l'allocation de

¹ Article rédigé en mai 2012, NdE.

base, les processus d'activation et de suivi, les instruments d'insertion et leurs effets, ainsi que sur les allocataires ayant des problèmes spécifiques sur le marché du travail. Le présent article présente et discute les principaux résultats des recherches relatives aux effets de la réforme sur le marché du travail.

Hartz IV dans le contexte européen

La nouvelle « *Grundsicherung für Arbeitssuchende* » (allocation de base pour les demandeurs d'emploi, *Hartz IV*) est au centre du système de garantie des moyens de subsistance pour les personnes nécessiteuses aptes à travailler et leur communauté de besoins (*Bedarfsgemeinschaft*). En Allemagne, la réforme SGB II est allée bien plus loin dans la recherche d'extension du public visé que tout autre pays d'Europe. Toute personne dépourvue de revenus capable de travailler au moins trois heures par jour fait partie des 4,5 millions de bénéficiaires de *Hartz IV* aptes au travail. Aucun autre pays d'Europe ne définit autant de personnes à capacité de travail réduite (en raison d'obligations familiales ou de problèmes de santé) comme capables de travailler (Konle-Seidl, 2008).

Graphique 1 : Bénéficiaires de prestations sociales en âge de travailler (en % des 15-64 ans)

Sources : Bundesagentur für Arbeit ; Statistisches Bundesamt. *) L'*Arbeitslosenhilfe* est l'ancienne aide aux chômeurs de longue durée, l'ALG II se rapportant à l'*Arbeitslosengeld II*, soit l'allocation au titre de *Hartz IV* ; **) l'*Arbeitslosengeld* correspondait aux indemnités de chômage. Ce dispositif est remplacé par l'*Arbeitslosengeld I* ou ALG I ; NdE.

En raison de cette définition large, le nombre d'allocataires potentiels dépasse de loin celui des chômeurs de longue durée. La nouvelle *Grundsicherung für Arbeitssuchende* (*Hartz IV*) inclut ainsi non seulement les chômeurs de longue

durée (0,91 million) et les personnes nécessiteuses et aptes à travailler en recherche d'emploi (2,07 millions), mais également 1,36 million d'actifs occupés à faibles revenus (dits « *Aufstocker* ») et d'allocataires aptes à travailler, mais dispensés de l'obligation de chercher un emploi (par exemple pour élever des enfants ou s'occuper de parents), ainsi que 1,7 million de bénéficiaires inaptes à travailler (le plus souvent des mineurs de moins de 15 ans) vivant dans un ménage *Hartz IV*. En moyenne annuelle, 6,15 millions de personnes ont perçu des prestations au titre de *Hartz IV* en 2010. Cela correspond à environ 9 % des personnes en âge de travailler (graphique 1).

En France, en revanche, il y a plus de chômeurs de longue durée que de bénéficiaires du RSA. Contrairement au système allemand global d'allocation de base, le revenu de solidarité active (RSA), système d'assistance minimum mis en place en 2009, fait la distinction entre chômeurs et actifs occupés. Les chômeurs dans le besoin reçoivent le « RSA socle » tandis que les personnes qui touchent de faibles revenus peuvent percevoir le « RSA activité ». Par rapport aux *Aufstocker* de l'allocation de base allemande, le RSA activité est conçu comme un complément permanent versé aux actifs à faibles revenus (*in-work benefit*).

Qui bénéficie de l'activation ?

Pour évaluer le succès de *Hartz IV* en matière de retour à l'emploi, non seulement les incitations financières, mais aussi les exigences d'activation légales au sens du principe « *Fördern und Fordern* » ainsi que les efforts d'activation par les *Jobcenters* publics jouent un rôle crucial. La question n'est pas seulement de savoir « comment » l'activation s'effectue, mais aussi « qui » bénéficie effectivement de l'activation. Une définition étroite du public à activer présente l'avantage d'une meilleure homogénéité. Les mesures peuvent se concentrer plus fortement sur les aspects liés au marché du travail. La définition élargie du public ciblé dans le système SGB II a d'abord pour effet d'intégrer un grand nombre de personnes. D'une part, cela fait ressortir le sous-emploi et les problèmes sociaux. D'autre part, la clientèle devient plus hétérogène, ce qui nécessite une amplitude plus large des mesures à appliquer et accentue les exigences de suivi individuel.

La masse des 4,5 millions de bénéficiaires de l'allocation de base aptes à travailler est, de fait, très hétérogène : 20 % d'entre eux n'ont aucun diplôme scolaire, 53 % aucune formation professionnelle complète. Les personnes issues de l'immigration, les célibataires, les familles monoparentales et les couples ayant trois enfants ou plus sont surreprésentés. Par ailleurs, des indépendants à faibles revenus peuvent également demander à percevoir des prestations *Hartz IV*. Malgré une définition très large de la capacité à travailler, seulement la moitié de tous les bénéficiaires de *Hartz IV* aptes à travailler sont effectivement intégrés au processus d'activation. D'après les données de l'Agence fédé-

rale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*), en janvier 2012, si 70 % des chômeurs percevaient l'allocation ALG II – dont 42 % depuis plus d'un an et 21 % depuis plus de 2 ans –, seulement 42 % des allocataires ALG II déclarés au chômage (ainsi que 10 % des bénéficiaires de mesures de soutien à l'emploi temporairement non considérés comme chômeurs) étaient assujettis à l'activation. La moitié de tous les bénéficiaires de l'ALG II aptes à travailler n'étaient pas disponibles pour des mesures d'activation, parce qu'ils étaient en formation initiale ou continue (7 %), chargés d'élever des enfants de moins de trois ans ou de s'occuper de parents dépendants (7 %), déjà employés (14 %), temporairement inaptes à travailler ou concernés par des dispositions similaires à la préretraite (11 %).

Le graphique 2 montre que le total des bénéficiaires de l'allocation de base aptes à travailler n'a que modérément reculé depuis 2005. Toutefois, le plus évident est le recul du nombre d'allocataires ALG II déclarés au chômage et donc, en principe, disponibles pour l'activation. Le nombre de bénéficiaires de l'ALG II au chômage est passé de 2,8 millions de personnes en moyenne en 2005-2006 à moins de 2 millions en 2011.

Graphique 2 : Évolution du nombre de bénéficiaires de l'assurance de base (2005-2011)

Source : Bundesagentur für Arbeit. Figure de droite : variation de 2005 à 2011.

Si l'on prend comme autre indicateur l'évolution du nombre de chômeurs de longue durée, on constate là aussi un net recul : d'environ 1,6 million en 2006, il est tombé à 900 000 en 2010. Pratiquement 90 % des chômeurs de longue durée bénéficient du système *Hartz IV* (SGB II).

Il s'agit toutefois de constatations purement descriptives, qui sont également influencées par l'évolution conjoncturelle et ne permettent donc de tirer aucune conclusion sur la contribution causale de *Hartz IV* et de son principe d'activation « *Fördern und Fordern* » au succès de la réinsertion.

Graphique 3 : Recul du chômage de longue durée (2006-2010)**Chômeurs de longue durée selon le régime considéré (valeur absolue), 2006-2010**

Source : Bundesagentur für Arbeit.

Des incitations financières au retour au travail plutôt faibles

Les systèmes d'aide doivent d'une part lutter contre la pauvreté, mais d'autre part favoriser l'emploi. Si le revenu provenant du travail ne dépasse pas suffisamment les prestations sociales, c'est-à-dire si l'écart de revenu est relativement faible, les intéressés n'auront guère de motivation à trouver un travail. La réorganisation de l'aide aux chômeurs et de l'aide sociale pour former la *Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV)* a fait tomber environ 2 millions de bénéficiaires de l'aide aux chômeurs de longue durée (*Arbeitslosenhilfe*) au niveau de l'aide sociale. D'après les calculs de l'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (IAB) de l'Agence fédérale pour l'emploi, près des deux tiers des anciens bénéficiaires de l'*Arbeitslosenhilfe* ont perdu de l'argent, tandis que les anciens bénéficiaires de l'aide sociale – notamment des petits indépendants – ont été mieux aidés par la nouvelle allocation de base (Blos/Rudolph, 2005). Les gagnants évidents du changement de système ont été les ménages dont les revenus ou les droits à transferts sociaux les plaçaient auparavant juste en dessous du niveau de l'allocation de base, et qui ne profitaient pas des prestations à leur disposition. En ont également bénéficié ceux qui ont désormais plus de droits au titre de la protection de base, en raison des franchises plus généreuses sur les revenus et le patrimoine.

En septembre 2011, une communauté de besoins moyenne (1,9 personne) recevait 809 euros (hors cotisations sociales et prestations ponctuelles), les familles monoparentales percevaient en moyenne 912,76 euros et les couples avec trois enfants touchaient 1 335 euros (Bundesagentur für Arbeit, 2011).

D'après les calculs de l'OCDE, les prestations moyennes perçues en cas de chômage de longue durée (taux de remplacement du salaire net calculé sur di-

vers niveaux de rémunération et modèles familiaux) en Allemagne n'ont reculé que de deux points au fil du temps : elles sont passées de 66 % en 2004 à 64 % en 2009. Par rapport à la France (2009 : 59 %), les prestations sont plus généreuses en Allemagne au bout de cinq ans de chômage (OCDE, 2010).

Les incitations financières à l'emploi du système *Hartz IV* lui-même sont toutefois limitées, de par les possibilités réduites de revenus supplémentaires². Financièrement, il n'est pratiquement pas intéressant de prendre un emploi, en particulier pour les personnes à faibles revenus ayant des enfants. Alors qu'en France, par exemple, le revenu net augmente dès le premier euro en cas de reprise d'un emploi, en Allemagne les chômeurs de longue durée élevant seuls des enfants (2 enfants, chiffres 2008) doivent gagner presque 2/3 du salaire moyen, soit 2 140 euros bruts, pour que l'emploi soit intéressant financièrement³. Seule la possibilité de compléter l'allocation ALG II par un emploi réduit (mini-jobs jusqu'à 400 euros) est plus attractive financièrement (graphique 4, ci-après).

En revanche, on a constaté que la réforme des indemnités de chômage de 2006 avait des effets évidents sur l'inscription au chômage (Dlugosz *et al.*, 2011). En février 2006, la durée d'indemnisation par l'allocation chômage initiale proportionnelle au salaire (ALG I) a été réduite à 12 mois en général, et à 18 mois pour les personnes les plus âgées (mais relevée à 24 mois à partir de 2007). Ainsi, dès 12 mois de chômage, un ouvrier qualifié n'avait plus droit qu'à l'allocation ALG II. Il n'est donc pas étonnant que le principal effet sur le retour à l'emploi soit observable dans les groupes qui veulent impérativement éviter le risque de tomber dans le système d'assistance *Hartz IV*.

Tableau 1 : Conditions d'éligibilité et durée de versement des indemnités de chômage

France	Allemagne
Conditions d'éligibilité 4 mois de cotisations au cours des 28 derniers mois 36 mois pour les > 50 ans Durée minimum d'activité : 91 jours (ou 455 h)	Conditions d'éligibilité 12 mois de cotisations au cours des 24 derniers mois Durée minimum d'activité : 12 mois
Durée d'indemnisation maximale 24 mois 36 mois pour les > 50 ans	Durée d'indemnisation maximale 12 mois 24 mois pour les > 58 ans

Source : OCDE.

² Le revenu issu d'une activité professionnelle est ignoré jusqu'à 100 euros. Entre 100 euros et 1 000 euros, 80 % sont pris en compte dans le calcul des prestations au titre de *Hartz IV* ; le taux s'élève à 90 % dans la tranche comprise entre 1 000 et 1 200 euros. Dans les ménages avec enfants, la limite se situe à 1 500 euros. Un complément de salaire subventionné pour les personnes à faibles revenus, comme cela existe avec le RSA activité, n'est pas proposé dans le cadre du système *Hartz IV*.

³ Données en ligne, sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/38/11/44627884.xls> [consulté le 04/07/2013].

La comparaison avec la France montre que la durée d'éligibilité et la durée d'indemnisation maximale concernant les prestations proportionnelles au salaire en cas de chômage sont effectivement nettement moins favorables en Allemagne (tableau 1).

**« Aufstocker » du système SGB II :
un complément aux bas salaires ou à l'allocation ALG II ?**

Le nombre d'*Aufstocker* qui ont droit à des prestations au titre de l'ALG II complémentaires parce que leurs revenus se situent en deçà du minimum socio-culturel vital a régulièrement augmenté depuis 2005. Cette augmentation est souvent considérée comme un indicateur de la multiplication des travailleurs pauvres (*working poor*). En juin 2011, sur 1,3 million d'*Aufstocker*, seuls 329 000 travaillaient à plein temps ; 241 000 travaillaient à temps partiel et 681 000 occupaient un emploi à temps très réduit. Visiblement, non seulement les faibles salaires, mais également le temps de travail ainsi que la taille du ménage sont les principales raisons qui nécessitent le recours aux prestations complémentaires au titre de l'ALG II. Les analyses sur la dynamique du système *Hartz IV* montrent qu'en moyenne, un faible revenu professionnel n'a besoin d'être complété que pendant trois mois. Les « mini-jobbers » restent cependant relativement longtemps bénéficiaires des prestations, tandis que les salariés à plein temps ne cumulent généralement que pendant une durée limitée. De plus, dans le groupe des *Aufstocker* employés à plein temps, seule une faible part n'a besoin d'aide qu'à cause de faibles salaires horaires (Bruckmeier *et al.*, 2007).

**Graphique 4 : Revenu brut des actifs occupés bénéficiaires de *Hartz IV* (*Aufstocker*)
(septembre 2009)**

Source : Bundesagentur für Arbeit.

Retour à l'emploi des allocataires *Hartz IV* : de nombreux contrats de courte durée

Avec environ 70 % des emplois assujettis aux cotisations sociales, les allocataires occupent exactement aussi souvent un emploi à plein temps que les personnes n'ayant pas droit aux prestations du SGB II. Cependant, au total, seulement un tiers de toutes les embauches se sont effectuées dans le cadre d'une relation de travail dite normale, c'est-à-dire à plein temps, hors intérim et à durée indéterminée. Pour les demandeurs d'emploi, l'activation se traduit souvent par un emploi à faible rémunération, en intérim ou toute autre forme d'emploi « atypique ». Les évaluations réalisées en 2009 par le panel « Marché de l'emploi et couverture sociale » (*Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherheit*, PASS) montrent que 47 % de toutes les embauches étaient à durée déterminée et que 12 % s'effectuaient en intérim (Achatz *et al.*, 2011).

D'après les statistiques de la *Bundesagentur für Arbeit* (tableau 2), en moyenne annuelle, environ 27 % de tous les allocataires *Hartz IV* (SGB II) ont mis fin à leur période de chômage par la reprise d'un emploi régulier en 2010. Environ un tiers de ces emplois étaient subventionnés (par exemple par des primes d'insertion). Les statistiques de l'Agence fédérale pour l'emploi montrent également qu'à moyen terme, les sorties du système SGB II vers l'emploi ont augmenté. Alors qu'en 2007, 34 % de toutes les sorties vers l'emploi sur le premier marché du travail étaient liées au système SGB II, cette proportion atteignait 37 % en 2011.

Tableau 2 : Sorties du chômage en 2010

	SGB II	SGB III
Total des sorties	5 243 256	4 163 759
Vers un emploi (%)	27,2	41,8
Vers un emploi sans subvention (%)	15,5	39,9
Vers une activité indépendante (%)	0,9	5,0
Vers une activité indépendante sans subvention (%)	0,7	1,9

Source : Bundesagentur für Arbeit.

Toutefois, les nouvelles conditions d'emploi manquent souvent de stabilité. Il y a beaucoup d'emplois de courte durée : seuls 55 % ont duré plus de six mois (graphique 5). Souvent, il s'agissait par exemple d'activités accessoires pour de courtes périodes. Les exigences de qualification pour ces postes sont nettement inférieures à celles qui ont cours dans l'économie générale. Le nombre de travailleurs simples s'élevait chez les allocataires à 39,7 %, contre 26,9 % sur l'en-

semble des postes. Le risque d'un retour rapide au chômage (effet boomerang) concerne principalement les groupes éloignés du marché du travail ayant une employabilité limitée et/ou des problèmes multiples (Koller/Rudolph, 2011).

**Graphique 5 : Sortie du système SGB II par le retour à l'emploi.
De nombreux postes de courte durée**

Source : IAB-Kurzbericht, n° 14, 2011.

Dans seulement la moitié des cas environ, la reprise d'un emploi mène à une indépendance durable vis-à-vis des soutiens publics. Souvent, la rémunération des nouveaux emplois ne suffit pas à couvrir les besoins du ménage, de sorte qu'environ la moitié continue à bénéficier de prestations (réduites) du SGB II. La reprise d'un emploi permettra ou non de sortir de l'état de nécessité en fonction de l'étendue de l'activité et de la rémunération ainsi que de la taille de la communauté de besoins dans laquelle vit la personne qui était nécessiteuse. Outre la rémunération liée à la branche d'activité, d'une part, et les qualifications de l'employé, d'autre part, le nombre de membres à charge du ménage a une importance capitale. Pour un salaire brut mensuel de 1 200 euros, un célibataire n'aura en général pas droit à l'allocation de base. Pour un ménage de plusieurs personnes, en revanche, un salaire de ce niveau ne suffit pas à couvrir tous les besoins s'il s'agit de la seule source de revenus. Si le ménage dispose d'autres sources de revenus, même un salaire supplémentaire faible – par exemple tiré d'un mini-job – peut mettre fin à l'état de nécessité.

Hartz IV : dumping salarial et extension du secteur des bas salaires ?

Parce que de nombreux bénéficiaires de *Hartz IV* mettent fin à leur période de chômage en acceptant un emploi faiblement rémunéré, dans les discussions publiques, le système *Hartz IV* est souvent considéré comme la cause de la forte progression du secteur des bas salaires en Allemagne. En y regardant de plus

près, *Hartz IV* a nettement moins contribué à la croissance du secteur des bas salaires qu'on l'imagine souvent. Le graphique 6 montre que le secteur des bas salaires a effectivement fortement progressé en Allemagne. Toutefois, l'expansion du secteur a été plus importante avant qu'après l'introduction de *Hartz IV* en 2005. Entre 1998 et 2008, la proportion d'emplois à bas salaires est passée de 14 à 22 %, mais elle est relativement stable depuis 2006.

Graphique 6 : Employés du secteur des bas salaires en Allemagne, y compris temps partiel et mini-jobs (en millions)

Source : *IAQ-Report*, n° 6, 2010.

Principalement dans le groupe des employés à plein temps qui ont temporairement eu recours aux prestations, la part des faibles salaires lors du premier emploi occupé après le début des prestations n'est que légèrement plus élevée qu'auparavant dans l'ouest de l'Allemagne. Dans l'est de l'Allemagne, le taux est pratiquement inchangé. En revanche, les employés à temps partiel, avec environ 25 %, et les mini-jobbers, avec 87 %, sont surreprésentés dans la catégorie des bas salaires.

Même l'argument du dumping salarial souvent opposé au système *Hartz IV* ne résiste pas à un examen détaillé de la situation réelle. L'analyse des salaires bruts mensuels des allocataires célibataires montre les résultats suivants : beaucoup d'allocataires ont certes dû accepter des baisses de salaire après avoir repris un emploi, mais ils sont encore plus nombreux à avoir pu augmenter leur revenu réel d'au moins 5 % (graphique 7).

Graphique 7 : Salaires des employés à plein temps avant et après le début du versement de l'allocation ALG II (dans l'ouest de l'Allemagne, 2008, en %)

Source : IAB Discussion Paper, n° 5, 2011.

Contribution d'une politique du travail active au retour à l'emploi

En 2010, plus de cinq milliards d'euros ont été dépensés pour soutenir les allocataires ALG II par diverses mesures. Le tableau 2 ci-dessus montre qu'environ un tiers de tous les emplois acceptés par des allocataires *Hartz IV* en 2010 étaient subventionnés par les deniers publics. L'objectif principal de la politique de promotion de l'emploi (insertion professionnelle) est d'amener les bénéficiaires de transferts à avoir un travail régulier en favorisant leurs chances d'insertion (par exemple au moyen d'une formation professionnelle continue), en soutenant l'emploi (par exemple au moyen de primes d'insertion) ou par le biais de mesures de création d'emplois (par exemple au moyen des emplois d'insertion, ou *Arbeitsgelegenheiten*). Ces dernières doivent en outre encourager l'insertion sociale. Le tableau 3 donne un aperçu du nombre de participants aux différentes catégories de mesures dans le cadre juridique du SGB II en 2010 et 2011. Les mesures de création d'emplois sous forme d'emplois d'insertion (ou « jobs à 1 euro ») étaient et restent l'instrument dominant d'activation dans le système SGB II. Jusqu'en 2010, en moyenne annuelle, plus de 300 000 allocataires de *Hartz IV* ont occupé ce type d'emploi. Depuis 2011, on observe un net recul de ces emplois complémentaires dans le secteur public et le secteur social.

**Tableau 3 : Participants à différentes mesures de soutien à l'emploi
dans le contexte juridique du SGB II**

Instruments de soutien à l'emploi	Nombre de participants	
	2010	2011
Mesures visant à améliorer les chances d'insertion	315 401	n. c.
Bons de placement	66 963	n. c.
Mesures de formation hors entreprise	139 576	120 321
Mesures de formation en entreprise	7 399	6 684
Formation professionnelle continue	101 463	80 281
Mesures d'aide à l'emploi	81 965	69 377
Prime d'insertion	71 325	61 338
Incitation à la création d'entreprise	10 640	8 039
Mesures de création d'emplois	342 535	204 479
Mesures générales d'accès à l'emploi (ABM)	1 300	430
Emplois d'insertion	306 163	188 067
Aide financière à l'emploi	35 072	15 982

Source : Bundesagentur für Arbeit.

Les résultats d'évaluation de l'efficacité des différentes mesures mettent en évidence une raison de ce recul. Une conclusion importante de la recherche sur l'efficacité des mesures est que l'effet d'insertion des jobs à 1 euro est plutôt modeste et ne favorise l'insertion que de personnes ayant passé plusieurs années sans emploi régulier. Pour les personnes plus proches du marché du travail, les jobs à 1 euro peuvent même être néfastes. Pour les adolescents et les jeunes adultes, ils ne contribuent pas à atteindre l'objectif d'insertion sur le marché régulier du travail et de la formation.

Le tableau 4 montre les principaux résultats des recherches effectuées par l'IAB pour savoir quelle efficacité (nette) les différentes mesures ont eue sur l'insertion professionnelle. On trouvera un résumé de ces résultats dans l'ouvrage de Heyer *et al.*, publié en 2012. D'une manière générale, on peut constater que les mesures visant à améliorer les chances d'insertion ainsi que les mesures d'aide à l'emploi (surtout les mesures de formation en entreprise) du système SGB II ont pratiquement les mêmes effets positifs que dans le système SGB III (assurance chômage). Outre les mesures de formation en entreprise (courtes), les mesures de formation hors entreprise ainsi que les mesures de formation professionnelle continue (plus longues) augmentent également les chances de trouver un emploi régulier, mais souvent à retardement. Toutes les mesures d'aide à l'emploi (surtout les primes d'insertion et l'incitation à la création d'entreprise) s'accompagnent toutefois d'un risque élevé d'effets d'aubaine, de substitution et d'éviction.

Tableau 4 : Les mesures de soutien à l'emploi et leur impact

Dispositif	Impact	Impact secondaire / Limites	Évalué dans le	
			SGB II	SGB III
Mesures visant à améliorer les chances d'insertion				
Placement par des tiers	0		✓	✓
Bon de placement	+	Effet d'aubaine		✓
Mesures de formation hors entreprise	+		✓	✓
Mesures de formation en entreprise	++	Effet d'aubaine	✓	✓
Formation professionnelle continue	+	Effet décalé dans le temps	✓	✓
Mesures d'aide à l'emploi				
Prime d'insertion	++	Effet d'aubaine / Substitution	✓	✓
Aide à la création d'une activité indépendante	++	Effet d'aubaine / Substitution	✓	✓
Mesures de création d'emplois				
Mesures générales d'accès à l'emploi (ABM)	0	Substitution / Éviction	✓	✓
Emplois d'insertion	+	Substitution / Éviction	✓	
Aide financière à l'emploi	-	Substitution / Éviction	✓	

Impact sur l'emploi : nul (0), léger (+), sensible (++), négatif (-) ; © IAB.

Source : Koch *et al.*, 2011.

Dans l'ensemble, les résultats de l'évaluation montrent aussi que les chances de retour à l'emploi de nombreux allocataires de l'ALG II difficiles à placer n'ont pas été significativement améliorées par les mesures d'encouragement à court terme ; c'est pourquoi, en 2007, un nouvel instrument destiné aux chômeurs de longue durée sans perspectives sur le marché du travail régulier a été introduit : cette aide financière à l'emploi (*Beschäftigungszuschuss*), qui prévoit pour la première fois un soutien sans limitation de durée à un emploi assujéti aux cotisations d'assurance sociale (rémunération conventionnelle), vise une relation de travail régulière ; les employeurs reçoivent jusqu'à 75 % du coût salarial en compensation. L'évaluation de cet instrument, qui peut être interprété comme une alternative aux emplois à bas salaire aussi bien que comme « *ultima ratio* » pour encourager la participation sociale, montre que les chances de retrouver un emploi non subventionné ne se sont pas améliorées à moyen terme. En revanche, cette mesure a eu un effet positif sur la satisfaction et la participation sociale des personnes concernées – résultat toutefois acquis à un coût élevé. Enfin, l'extension de l'emploi bénéficiant de subventions publiques (marché du travail social) pose une question normative. La promotion d'un marché du travail social implique toujours une contrepartie. Pour améliorer l'employabilité de personnes ayant de sérieuses difficultés d'insertion sur le marché du travail ré-

gulier, il faut des mesures qui s'étendent sur une certaine durée. Cependant, si la conception de ces mesures les rend attractives, il existe un risque d'expansion et de pérennisation des subventions (Apel *et al.*, 2011).

EN OBSERVANT L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ces cinq dernières années en Allemagne, il semble que les réformes entreprises dans ce domaine montrent des effets positifs dans l'ensemble et fassent reculer le chômage structurel. Méthodologiquement, il est cependant impossible d'évaluer l'effet causal du « système global Hartz IV » sur le retour à l'emploi, car on ne connaît pas la situation inverse : que se serait-il passé si l'on n'avait pas mis en place un nouveau système d'assistance de base, dans lequel l'activation par « *Fördern und Fordern* » constitue le principal moyen de parvenir à une (ré)insertion des allocataires au chômage, mais aptes à travailler, dans un emploi régulier et propre à assurer leur subsistance ? Les constatations différenciées sur les effets du principe d'activation par « *Fördern und Fordern* » montrent que l'intention du législateur, à savoir augmenter les incitations au travail et donc l'offre de travail ainsi que la propension à accepter des postes à des conditions moins favorables, semble se concrétiser.

La primauté du travail rémunéré a cependant entraîné quelques effets secondaires indésirables. Pour les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'activation, celle-ci se traduit souvent par des emplois à faibles salaires, en intérim ou toute autre forme d'emploi « atypique ». Même si un examen détaillé montre que *Hartz IV* a nettement moins contribué à la croissance du secteur des bas salaires qu'on le pense souvent, la réforme a bel et bien renforcé l'emploi à bas salaire. À l'avenir, la politique du travail devra organiser le secteur des bas salaires de manière à assurer une perméabilité maximale, afin de briser les chaînes qui entravent la mobilité vers un emploi mieux rémunéré et plus stable.

Le recours aux prestations de l'ALG II est marqué par une dynamique notable. Toutefois, une grande partie des nouveaux emplois sont de courte durée et ne mènent pas à une indépendance durable vis-à-vis de l'aide publique. Le risque d'un retour rapide au chômage (effet boomerang) concerne principalement les groupes éloignés du marché du travail ayant une employabilité limitée et/ou des problèmes multiples. Certes, les mesures de soutien à l'emploi augmentent peut-être les chances d'emploi de certains groupes de personnes, mais n'ont pas d'effet positif sur l'insertion des allocataires de l'ALG II difficiles à placer. Savoir si la poursuite de l'extension des emplois publics en vue de la création d'un marché du travail social représente une possibilité de participation sociale pour ces groupes constitue en fin de compte, du fait des coûts élevés que cette approche implique, une question normative.

Traduction de *Marie-Céline GEORG*

Indications bibliographiques

ACHATZ J., TRAPPMANN M., « Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung – Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren », *IAB Discussion Paper*, n° 2, 2011, p. [n.c.]

BLOS K., RUDOLPH H., « Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II: Verlierer, aber auch Gewinner », *IAB-Kurzbericht*, n° 17, 2005, p. [n.c.]

BRUCKMEIER K., GRAF T., RUDOLPH H., « Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II: Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit », *IAB-Kurzbericht*, n° 22, 2007, p. [n.c.]

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, *Arbeitsmarkt in Zahlen – Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bedarfe, Leistungen und Einkommen – Deutschland mit Ländern und Kreisen*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, 2011

DLUGOSZ S., STEPHAN G., WILKE R., « Kürzere Bezugshöchstdauern von ALG und Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit », *ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen*, vol. 14, n° 2, 2011, p. 8-9

HEYER G., KOCH S., STEPHAN G., WOLFF J., « Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011 », *Journal for Labour Market Research*, vol. 45, n° 1, 2012, p. 41-62

INSTITUT FÜR SOZIALFORSCHUNG UND GESELLSCHAFTSPOLITIK GMBH, INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT UND BERUFSFORSCHUNG, RHEINISCH-WESTFÄLISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG E.V. (eds), *Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II – Endbericht*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 2011

KOLLER L., « Lohnmobilität alleinstehender SGB-II-Leistungsempfänger », *IAB Discussion Paper*, n° 5, 2011, p. [n.c.]

KOLLER L., RUDOLPH H., « Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer », *IAB-Kurzbericht*, n° 14, 2011, p. [n.c.]

KONLE-SEIDL R., « Hilfreformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich », *IAB-Forschungsbericht*, n° 7, 2008, p. [n.c.]

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Benefits and Wages*, OCDE, Paris, 2010.

Les effets du RSA sur le marché du travail¹

Cyril NOUVEAU

La contribution de Cyril Nouveau permet de présenter la partie des travaux réalisés par le Comité d'évaluation du revenu de solidarité active (RSA) qui porte sur les effets de ce dispositif sur le retour à l'emploi des bénéficiaires.

Le Comité d'évaluation du RSA

Prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, ce Comité présidé par François Bourguignon réunissait des présidents de conseils généraux (c'est-à-dire les départements, qui ont un rôle très important dans la mise en œuvre du RSA), des représentants de l'administration (la Direction générale de la cohésion sociale – DGCS, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – Dares, la Direction de la recherche, des études et des statistiques – Drees et le Trésor), des organismes chargés de la mise en place du RSA (la Caisse nationale des allocations familiales – CNAF, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole – CCMSA et Pôle Emploi), des personnalités qualifiées (économistes, sociologues...), des associations de lutte contre l'exclusion ainsi que des bénéficiaires. Il était chargé de préparer une conférence nationale d'évaluation qui s'est tenue en décembre 2011, soit seulement deux ans et demi après la mise en œuvre du RSA, en juin 2009. Le Comité a ainsi présenté les résultats accumulés sur cette période. En raison de la mise en place récente du dispositif, on ne dispose pas encore d'une réponse claire aux questions posées sur l'efficacité du RSA, notamment sur le retour à l'emploi. En amont de la conférence, le Comité a publié son rapport final en décembre 2011. Celui-ci est disponible sur Internet. Dans le cadre du Comité d'évaluation, les travaux menés sur le non-recours au RSA ont permis de constater qu'une part importante des personnes qui aurait droit au RSA n'en fait pas la demande et n'y recourt pas. Le Comité a en outre évalué les effets du RSA sur la pauvreté, soulevé les questions de gouvernance du dispositif et observé le fonctionnement de l'accompagnement.

Les effets du revenu de solidarité active sur le marché du travail

Le RSA peut affecter l'équilibre sur le marché du travail :

- en modifiant les gains financiers associés à l'emploi (à la hausse ou à la baisse selon les situations) ;
- par le dispositif de « droits et devoirs » et l'accompagnement.

Le premier effet passe ainsi par l'incitation financière mise en place par le RSA. Le graphique 1 ci-dessous représente le RSA de façon très simplifiée. La ligne

¹ Article rédigé en avril 2012, NdE.

du dessous en petits pointillés représente le système de revenu minimum d'insertion (RMI) qui existait précédemment, avec un revenu garanti (R_0). Lorsque les revenus d'activité étaient inférieurs à R_0 , le complément versé *via* le RMI permettait d'atteindre ce revenu. Cela signifiait néanmoins que tant que les revenus d'activité étaient inférieurs à R_0 , lorsque les revenus d'activité s'accroissaient, les revenus totaux n'augmentaient pas. Au-delà de la limite R_0 , le RMI n'était plus versé et la personne percevait la totalité de ses revenus d'activité. Le principe du RSA a été de créer la ligne en pointillés plus larges sur le graphique, qui garantit que lorsque la personne perçoit un euro d'activité en plus, dès le premier euro gagné, son revenu total, RSA compris, augmente de 62 centimes d'euros. Elle garde ainsi 62 % de son revenu. L'idée est de faire en sorte que le revenu augmente toujours quand la personne prend un emploi et de contribuer (c'était l'un des objectifs du RSA) à favoriser la reprise d'emploi. Avec le RMI, qui préexistait au RSA, avaient été mis en place des mécanismes d'intéressement qui faisaient que lorsque la personne reprenait un emploi, elle pouvait, pendant une durée limitée, cumuler RMI et revenus d'activité. Des systèmes d'incitation financière avaient été mis en place. Mais à la différence de l'intéressement, le système est désormais pérenne. Il permet d'augmenter les revenus d'activité pour un faible niveau de revenus, que la personne ait été sans emploi et qu'elle reprenne un emploi, ou qu'elle ait un emploi faiblement rémunéré depuis toujours.

Graphique 1 : Représentation simplifiée du RSA

Source : présentation de l'auteur.

Note : ce graphique ne prend pas en compte les dispositifs d'intéressement qui existaient avec le RMI ou l'allocation de parent isolé (API).

La deuxième évolution introduite par le RSA, qui peut aussi avoir des effets sur le retour à l'emploi des bénéficiaires, est le dispositif de droits et devoirs et la réforme de l'accompagnement pour les bénéficiaires qui se situent dans le champ des droits et devoirs. Celui-ci correspond à peu près au champ du RSA socle, la condition supplémentaire étant que les revenus individuels d'activité ne dépassent pas 500 euros mensuels.

Dans le cadre de l'évaluation, le Comité s'est demandé si le RSA a favorisé l'accès à des emplois durables et de qualité. En effet, parmi les objectifs que la loi généralisant le RSA a fixés au dispositif, certains concernaient la lutte contre la pauvreté. D'autres avaient trait au retour à l'emploi et à l'accès à l'autonomie financière. Le RSA a-t-il permis de satisfaire ces objectifs ? Une deuxième question portait sur un effet davantage craint qu'espéré : le fait d'accroître le revenu d'activité pour des emplois à temps partiel et faiblement qualifiés n'allait-il pas être une façon de subventionner l'emploi à temps partiel ? Ainsi, n'allait-on pas observer une hausse des emplois à temps partiel ou, étant donné que le RSA est versé au niveau du foyer, dans le cas d'un couple dont deux personnes travaillaient, n'allait-il pas inciter l'un des deux membres du foyer à quitter son emploi (les craintes se portant en général sur la femme) ? Cette crainte s'appuyait sur des observations réalisées dans des pays ayant mis en place des dispositifs comparables.

Afin de présenter les travaux du Comité d'évaluation, il est nécessaire de garder à l'esprit que l'évaluation des effets du RSA sur le marché du travail, dès lors qu'on souhaite mettre en évidence des effets causaux, est extrêmement complexe, les moyens à disposition étant de plus limités. À ce stade, les résultats du Comité d'évaluation ne sont pas tous très concluants : les effets incitatifs du RSA sur le retour à l'emploi sont pour le moins limités. En ce qui concerne les effets non souhaités en termes de développement du temps partiel, ceux-ci n'ont pas été observés sur la période étudiée, située de juin 2009 à mai 2011. La présente contribution permettra, *in fine*, de s'interroger sur la manière d'interpréter ces résultats.

De façon descriptive tout d'abord, le graphique 2 représente la courbe des taux mensuels de retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI avant juin 2009 (située sur la partie gauche du graphique) et du RSA ensuite (sur la partie droite). Ces taux de retour à l'emploi sont calculés à travers les déclarations de revenus des bénéficiaires auprès des caisses d'allocations familiales (Caf), par conséquent uniquement sur le champ des allocataires couverts par la Caf, ce qui regroupe la très grande majorité des bénéficiaires (seul le champ agricole n'est pas pris en compte ici).

Pour bénéficier du RMI auparavant et du RSA aujourd'hui, les bénéficiaires doivent faire une déclaration de ressources tous les trois mois, dans laquelle ils déclarent notamment s'ils ont perçu ou non des revenus d'activité. C'est à travers cette information qu'on a mesuré ici les taux de retour à l'emploi, c'est-à-dire la part des bénéficiaires qui avaient des revenus d'activité un mois donné

parmi ceux qui n'en avaient pas le mois précédent. On observe que sur la période du RSA, le taux de retour à l'emploi observé est en moyenne légèrement supérieur à celui observé sur la période du RMI (3 % contre 2,5 % par mois en moyenne).

Graphique 2 : Taux de retour à l'emploi mensuel des bénéficiaires d'un droit payable au RMI-API, puis RSA socle (métropole, en %, données brutes non consolidées)

Source : Cnaf – S. Donné.

Champ : Caf – France métropolitaine, hors RSA jeunes.

Note de lecture : parmi les foyers allocataires du RSA socle sans revenu d'activité au titre du mois de mai 2011, 3,3 % déclaraient des revenus d'activité strictement positifs au titre du mois de juin 2011.

Cela ne permet absolument pas de conclure que cette hausse est un effet du RSA. D'une part, les dispositifs sont un peu différents. La Caisse nationale d'allocations familiales, qui a calculé les statistiques, a fait en sorte autant que possible de proposer des taux de retour à l'emploi comparables sur les deux périodes. Mais il n'est pas complètement exclu que, les systèmes d'information ayant quelque peu changé, des effets statistiques fassent que ces taux ne soient pas tout à fait comparables. Par ailleurs, la conjoncture n'est pas la même sur les périodes qui précèdent et qui suivent la mise en œuvre du RSA. Par conséquent, il n'est pas possible de dire si cette légère hausse du taux de retour à l'emploi est un effet du RSA.

Une évaluation complexe

La question posée était : quels sont les effets du RSA sur le retour à l'emploi ? Pour savoir cela, il faut évaluer quelle aurait été l'évolution du taux de retour à l'emploi observée en l'absence du RSA. La bonne façon de le faire conceptuellement est de comparer des bénéficiaires du RSA à des personnes qui ne bénéficiaient pas du dispositif, mais qui leur ressemblent, ce qui permet de dire que ce qu'on observe sur ces non-bénéficiaires est ce qu'on aurait observé sur les bénéficiaires en l'absence du RSA (ce qu'on appelle une population « témoin »). Or, le RSA, depuis qu'il a été généralisé en juin 2009, est une allocation universelle ; il n'y a donc pas de bonne population témoin, à l'exception de la période d'expérimentation qui a précédé la généralisation.

Par ailleurs, la formule de calcul du RSA est conçue de façon à éviter le plus possible les discontinuités. Parfois, les évaluateurs apprécient le fait d'avoir des discontinuités dans les dispositifs (bien que ces discontinuités aient de très mauvais effets par ailleurs), car elles permettent justement de comparer. Une discontinuité conduirait à accorder le RSA à des personnes dans une certaine situation, en dehors de laquelle il ne serait plus versé : on aurait ainsi des personnes « proches », mais de part et d'autre de la discontinuité, et donc certaines bénéficieraient du RSA et les autres n'en bénéficieraient pas. Une discontinuité existante dans le cas du RSA est celle du seuil de 25 ans puisque, pour bénéficier du RSA, il faut avoir plus de 25 ans, à l'exception des personnes qui ont des enfants à charge, qui peuvent dès lors en bénéficier avant cet âge. Par conséquent, si on compare des jeunes qui ont juste un peu moins de 25 ans à des jeunes qui ont juste un peu plus de 25 ans, on peut estimer qu'il s'agit de personnes par ailleurs assez comparables et voir les différences que l'on peut interpréter comme des différences liées au RSA. Mais il y a peu de telles discontinuités dans le RSA.

On ne contrôle pas par ailleurs l'ensemble des éléments. Si je compare un groupe de bénéficiaires à un groupe témoin, il faut supposer (c'est la base de l'hypothèse d'identification du résultat que je trouve), que la conjoncture a un impact identique sur le groupe témoin et le groupe de bénéficiaires, et que la seule différence que j'observe est imputable au RSA.

Les expérimentations

Avant la généralisation du RSA, une phase d'expérimentation a été menée entre juin 2007 et mai 2009 dans 33 départements volontaires. Chaque département a choisi des zones test. Le Comité d'évaluation des expérimentations a choisi dans les mêmes départements des zones témoins qui, dans la mesure du possible, étaient comparables quant aux caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires du RMI. Dans les zones tests, on expérimentait le barème du RSA, alors que le RMI était appliqué dans les zones témoins. Il existait quel-

ques différences entre le RSA tel qu'il a été expérimenté et le RSA actuel. D'une part, le RSA expérimental concernait uniquement les anciens bénéficiaires du RMI et de l'API (l'allocation de parent isolé, qui était un dispositif spécifique pour les parents isolés de jeunes enfants). Le RSA touche actuellement aussi des travailleurs pauvres qui étaient précédemment en dehors du champ du RMI et de l'API. De plus, les caractéristiques du RSA expérimental ont pu varier d'un département à l'autre.

Les résultats de cette expérimentation sont les suivants : on n'a pas observé dans les départements expérimentaux en moyenne de différence statistiquement significative dans les taux de retour à l'emploi entre les zones tests et les zones témoins. Cependant, l'estimation a été extrêmement imprécise. L'effet sur le taux de retour à l'emploi est estimé dans un intervalle de confiance à 95 % allant de -6 % à +25 %. Cet intervalle très large est à la fois compatible avec des effets extrêmement favorables du RSA (par exemple, une hausse de 20 % du taux de retour à l'emploi), mais aussi avec des effets négatifs du RSA sur le taux de retour à l'emploi. La conclusion principale est qu'on ne peut pas en tirer grand-chose. Cette imprécision vient notamment du fait que l'expérimentation a été faite à partir de zones géographiques (45 zones tests, 40 zones témoins), limitant le nombre d'observations. Certes, de nombreux bénéficiaires ont participé mais on comparait le taux de retour à l'emploi d'une zone à une autre.

Étude de l'impact sur l'accès à l'emploi des jeunes

Sur le RSA généralisé, le premier travail mené par le Comité d'évaluation du RSA a consisté à utiliser le seuil de 25 ans, en s'inspirant d'une étude sur le RMI menée par deux économistes. Olivier Bargain et Karina Dooley avaient utilisé les données du recensement, qui sont des données très larges permettant d'avoir des informations assez précises pour des tranches d'âge très faibles. Le graphique 3 montre le taux d'emploi observé pour le RMI de 2004 à 2009 en fonction de l'âge des personnes étudiées, ici de 20 à 30 ans. On observe évidemment une hausse du taux d'emploi avec l'âge. Le résultat mis en avant ici, qui porte uniquement sur les jeunes célibataires non diplômés, réside dans une petite baisse statistiquement significative du taux d'emploi en passant de 24 à 25 ans. La conclusion des auteurs est que cette baisse peut être attribuée à un effet du RMI, en raison de l'éligibilité à 25 ans. On s'est demandé si cet effet était encore apparent avec le RSA, qui renforce l'incitation financière à prendre un emploi.

La courbe équivalente pour 2010 montre l'absence de cette chute du taux d'emploi. On ne voit plus l'effet de baisse du taux d'emploi à 25 ans avec le RSA, ce qui irait dans le sens d'un effet favorable du RSA sur la reprise d'emploi.

Mais il y a plusieurs limites à apporter à cette évaluation. D'une part, sur la période 2004-2009, du temps du RMI, l'effet constaté de baisse du taux d'emploi était très localisé, c'est-à-dire qu'il n'apparaissait que pour les jeunes céli-

bataires non diplômés et sans enfants. Si le RSA a permis de limiter cet effet, il s'agit néanmoins d'un phénomène extrêmement localisé sur un sous-groupe très particulier, ce qui ne devrait pas entraîner de hausses massives de taux d'emploi. Par ailleurs, si on considère des sous-périodes, l'effet était plus marqué en 2004-2006, moins marqué par la suite, et disparaissait même les deux dernières années (2008-2009). Si de fait, il s'agit d'un effet qui disparaissait de lui-même naturellement, on ne peut pas là non plus attribuer cette évolution au RSA. Par ailleurs, l'évaluation est assez imprécise sur la seule année 2010. Elle pourra être renouvelée les années suivantes.

Graphique 3 : Taux d'emploi par âge détaillé autour du seuil de 25 ans (en %), sur les périodes du RMI (haut) et du RSA (bas)

Source : Bargain/Vicard, 2011.

Sur les données de 2010, un autre résultat, à considérer avec prudence en raison de l'écart-type, est qu'on observe toujours une petite rupture à 25 ans sur l'emploi à temps partiel. Si ce résultat, qui pour l'instant est davantage une piste de recherche pour la suite, est confirmé, cela permettrait de nuancer les craintes selon lesquelles le RSA encouragerait le temps partiel. Si c'était le cas, on pourrait s'attendre à ce qu'au contraire, à partir du moment où les personnes sont éligibles au RSA, il y ait plus d'emplois à temps partiel. Or, on observe un effet légèrement inverse.

Étude sur l'évolution de l'accès à l'emploi en fonction du nombre d'enfants

Les évaluations du Comité ont été menées à la suite d'appels à projets lancés auprès de chercheurs. Il s'agit ici de chercheurs du Centre d'études de l'emploi : Véronique Simonnet, Danièle Trancart et Elisabeth Danzin. On a vu que le RSA modifiait les incitations financières à la reprise d'emploi. Comparé à ce que permettaient le RMI ou l'API auparavant, cette modification n'est pas la même selon la configuration familiale. Quel est le gain financier à la reprise d'un emploi à mi-temps rémunéré au salaire minimum pour une personne célibataire sans emploi ? Sur le graphique 4, la colonne grise représente le gain financier observé avec le RMI, la colonne blanche, le gain observé avec le RSA ; le point gris entre les deux montre l'écart entre ces gains financiers.

Graphique 4 : Gains financiers, à moyen terme, pour un célibataire, associés à la reprise d'un emploi à mi-temps rémunéré au Smic sous les dispositifs du RMI et du RSA non majoré (en euros/mois)

Source : Danzin/Simonnet/Trancart, 2011.

Dans cet exemple, l'écart entre les deux dispositifs est plus marqué pour les célibataires ayant un, deux ou trois enfants, que pour les célibataires sans enfant. Pour les célibataires sans enfant, il est de l'ordre de 150 euros supplémentaires par mois avec le RSA par rapport au RMI. Pour les célibataires parents d'un, deux ou trois enfants (cela ne prend pas en compte les parents isolés, il s'agit donc d'enfants de plus de trois ans), le gain est d'un peu plus de 250 euros. Par conséquent, on s'est dit que si cette incitation financière avait un impact sur le taux de retour à l'emploi, on devrait observer que le taux de retour à l'emploi a davantage augmenté pour les célibataires parents d'un, deux ou trois enfants que pour les célibataires sans enfant.

À la lumière de cette étude, on a constaté que le taux de retour à l'emploi des célibataires avec un enfant a légèrement augmenté après la mise en place du RSA par rapport à ce qu'on observait auparavant. Pour les célibataires sans enfant, le taux a au contraire un peu diminué en moyenne (graphique 5).

Graphique 5 : Évolution des taux trimestriels de retour à l'emploi des célibataires avec un enfant et des célibataires sans enfant

Source : Danzin/Simonnet/Trancart, 2011.

Ce résultat est plutôt cohérent avec l'évolution relative des gains à la reprise d'emploi. Cette estimation a ensuite été faite par des méthodes économétriques plus poussées et pour l'ensemble des configurations. Pour les personnes isolées, l'évolution des taux de retour à l'emploi est plus favorable pour les personnes avec enfant(s) que sans enfant (en mettant à part le cas de l'API/RSA majoré),

ce qui est plutôt cohérent avec l'évolution relative des gains financiers. Si on regarde les personnes qui bénéficient de l'API ou du RSA majoré, il s'agit très majoritairement de femmes. Par conséquent, il n'a pas été possible de réaliser une estimation spécifique pour les hommes. On trouve que l'évolution des taux de retour à l'emploi est plus favorable pour les mères d'un enfant que pour les mères de deux ou trois enfants, ce qui est partiellement cohérent avec l'évolution des gains financiers. La rupture en termes de gains financiers se situe en effet plutôt entre deux et trois enfants qu'entre un et deux enfants. Pour les femmes avec conjoint sans emploi, il n'existe pas de différence dans l'évolution du taux de retour à l'emploi selon le nombre d'enfants. Il n'y a pas plus de différence dans les gains pour la reprise d'un temps partiel, ce qui est aussi partiellement cohérent. En revanche, si on regarde les hommes avec conjoint sans emploi, l'évolution des taux de retour à l'emploi est plus favorable en l'absence d'enfant, ce qui n'est pas cohérent avec l'évolution relative des gains.

La conclusion générale est que ces évolutions des taux de retour à l'emploi peuvent différer selon la configuration familiale, et plus spécifiquement selon le nombre d'enfants pour une configuration familiale donnée. Dans un certain nombre de cas, il existe une cohérence avec le gain financier relatif, ce qui pourrait laisser penser que le gain financier apporté par le RSA a un impact favorable sur le taux de retour à l'emploi. Néanmoins, ce n'est pas systématique. Par conséquent, la conclusion est là encore mitigée.

Le temps partiel s'est développé en France pendant la crise...

Graphique 6 : Part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total (en %)

Source : Insee, enquête Emploi.

Le graphique 6 représente la part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total. On constate une très forte hausse au cours de l'année 2009. Le démarrage de cette hausse précède la mise en place du RSA. L'explication de premier ordre qui vient à l'esprit est un effet conjoncturel lié à la crise. Cependant, on ne peut pas exclure que la mise en place du RSA ait pu contribuer à accentuer cet effet. C'est ce que nous avons essayé de regarder, par deux types de travaux.

...mais le RSA ne semble pas avoir incité les bénéficiaires du RSA activité seul à baisser leur durée de travail

La mise en place du RSA laissait craindre un développement de l'emploi à temps partiel. Sur le graphique 1, les allocataires du RSA activité seul se situent entre les deux verticales. Auparavant, avec le RMI, ces personnes, dont les revenus étaient supérieurs au RMI, ne percevaient pas l'allocation. Lorsqu'elles travaillaient, pour 100 euros gagnés, leurs revenus étaient accrus de 100 euros supplémentaires. Maintenant, les bénéficiaires du RSA concernés sont sur la droite en pointillés larges. Désormais, elles ne gardent *in fine* que 62 euros sur 100 euros de revenus d'activité supplémentaires, en raison du fait que le montant de RSA qu'elles perçoivent diminue avec la hausse de revenu d'activité. On peut dès lors se demander si, pour les personnes qui se situent dans cet espace, l'incitation à augmenter le nombre d'heures est moindre.

Pour essayer de savoir si en effet, il existait une incitation au passage au temps partiel ou, dans le cas d'un couple, à ce que l'une des deux personnes cesse de travailler du fait du RSA, on a comparé l'évolution des durées de travail pour les personnes bénéficiaires du RSA activité seul à l'évolution de la durée de travail des personnes dont les revenus étaient légèrement supérieurs et qui n'ont pas été affectés par la mise en place du RSA.

**Graphique 7 : Évolution du nombre d'heures travaillées entre mai 2009 et fin 2010
selon la distance (en euros) au point de sortie du RSA
(personnes en emploi en mai 2009 et fin 2010)**

Source : Briard/Sautory, 2011.

Dans le cadre de cette étude, Philippe Briard et Olivia Sautory ont utilisé des méthodes économétriques pour essayer de mesurer les effets toutes choses égales par ailleurs. Il apparaît que les bénéficiaires du RSA activité seul n'ont pas davantage réduit leur nombre d'heures travaillées entre mai 2009 (juste avant la mise en place du RSA) et fin 2010 que les personnes ayant un revenu légèrement supérieur.

Le graphique 7 présente, pour trois configurations familiales, l'évolution du nombre d'heures travaillées pour les personnes qui bénéficient du RSA activité seul (à gauche du point de sortie), et celles qui ont des revenus un peu supérieurs (à droite du point de sortie). De la même façon, on n'observe pas plus de transitions de l'emploi vers le non-emploi parmi les foyers affectés par le RSA que parmi les foyers ayant un revenu légèrement supérieur (y compris pour les couples bi-actifs).

Les entreprises n'auraient pas utilisé le RSA de manière stratégique pour abaisser les salaires ou imposer des emplois à temps partiel

Une seconde étude a été menée pour essayer de déterminer si le RSA avait un effet sur le développement de l'emploi à temps partiel ou du secteur des bas salaires. Elle a été réalisée à la demande des partenaires sociaux rencontrés lors des premiers travaux du Comité d'évaluation. Ils se demandaient si du côté de la demande de travail (donc des entreprises), il ne pouvait pas y avoir des incitations à utiliser le complément de revenus offert par le RSA pour réduire les salaires ou imposer des emplois à temps partiel.

Afin de mesurer cela, les chercheurs Mathieu Béraud, Anne Eydoux, Nicolas Castel, Emilie Fériel et Jean-Pascal Higelé ont réalisé des études monographiques. Ils ont interrogé quinze entreprises de l'hôtellerie-restauration, du commerce et de la distribution, du bâtiment et travaux publics et du nettoyage. Les entreprises sélectionnées avaient, dans un certain nombre de cas, participé à des forums d'emploi organisés par les conseils généraux à destination de bénéficiaires du RSA et connaissaient *a priori* le dispositif. Des représentants syndicaux ont été interrogés au niveau des branches afin de savoir s'ils avaient eu des remontées de tel ou tel comportement d'un employeur. Ainsi, les entretiens ont été conduits auprès de chefs d'entreprise et de représentants des partenaires sociaux.

Les principales conclusions de cette étude sont que les employeurs sont extrêmement mal informés sur le RSA, ce qui n'est pas très surprenant en soi puisqu'il ne s'agit pas d'un dispositif qui s'adresse aux employeurs. Et, y compris lorsque les employeurs participent à des forums d'emploi et recrutent des bénéficiaires du RSA, ils ne connaissent pas le dispositif, ses modalités et le barème. Par ailleurs, les employeurs disent souvent ne pas savoir parmi leurs salariés ceux qui sont ou non bénéficiaires du RSA. Or, le RSA étant une prestation familialisée, il ne suffit pas de connaître le revenu du salarié pour savoir s'il est éligible ou non au RSA. D'autre part, il ressort de ces entretiens que les employeurs se révèlent peu intéressés par le coût du travail au regard du critère de compétence professionnelle (un résultat à contrebalancer par les études sur les effets de dispositifs qui jouent sur le coût du travail). De même, lorsque les partenaires sociaux ont été interrogés au niveau des branches, il n'a pas été observé de remontées de situations selon lesquelles le RSA aurait été utilisé pour imposer des passages au temps partiel ou réduire les salaires.

Des questions d'équilibre général sont certes également à considérer. Compte-t-on, même si les employeurs ne suivent pas cette stratégie, plus de travailleurs qui acceptent des salaires plus faibles du fait du RSA ? De tels effets peuvent se produire ; il n'a pas pu être montré qu'ils n'existaient pas ou qu'ils n'existeront pas à moyen terme. Néanmoins, les monographies ne révèlent pas d'effet direct d'utilisation du RSA par l'employeur en ce sens.

Comment interpréter ces résultats ?

Les principaux résultats obtenus sont les suivants : on ne trouve pas d'effet important et généralisé du RSA sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires, même si un impact sur certains groupes de bénéficiaires est possible. Bien que les estimations soient, pour les raisons évoquées précédemment, focalisées sur certains publics, et que certaines soient parfois imprécises, s'il y avait eu un effet extrêmement massif, on aurait pu observer des effets qui ne sont pas apparus. À l'inverse, il n'y a pas non plus d'impact détecté du RSA sur le développement du temps partiel, des contrats courts ou à bas salaires.

Pourquoi observe-t-on ces effets limités ? On a vu les limites des travaux d'évaluation dues au dispositif qui n'offre pas de bon groupe témoin. Par ailleurs, certains travaux réalisés (notamment les travaux où sont comparés les taux de retour à l'emploi de différentes compositions familiales en fonction des différentiels de situation financière) portent uniquement sur l'effet de l'incitation financière et non sur l'accompagnement. Or les effets attendus du RSA sur le retour à l'emploi tiennent à la fois de l'évolution de l'incitation financière et de la réforme de l'accompagnement.

Toutefois, il peut y avoir des raisons de supposer que certains effets pourront être plus importants à l'avenir. D'une part, le RSA a été mis en place en juin 2009 dans une conjoncture économique extrêmement dégradée. Ce dispositif vise à agir plutôt sur l'offre de travail (les bénéficiaires), dans le contexte de forte hausse d'un chômage conjoncturel lié à la demande de travail. Dès lors, inciter financièrement à la reprise d'emploi peut ne pas avoir une grande efficacité. Si c'est l'explication des résultats obtenus, on peut s'attendre à avoir des effets un peu plus importants dans les années qui viennent. Par ailleurs, il a fallu le temps de mettre le dispositif en place. Or, l'évaluation menée porte sur la période située entre juin 2009 et fin 2010 pour certains effets, d'autres travaux allant jusqu'à mai 2011. Pour ce qui est de l'accompagnement, refondu dans les départements, il a fallu coordonner l'ensemble les acteurs, ce qui a nécessairement pris du temps. Le processus d'apprentissage du nouveau dispositif peut expliquer que certains effets ne pourront se produire qu'à l'avenir. Sur les effets d'apprentissage, les travaux du Comité d'évaluation ont montré que pour le RSA activité seul, qui est la nouvelle composante du RSA, le taux de non-recours est égal à deux tiers : deux tiers des foyers éligibles ne bénéficient pas du RSA, n'en ayant pas fait la demande. Cela montre que le dispositif n'a pas encore été approprié par tous.

Deuxième hypothèse : à l'inverse, les effets sur le retour à l'emploi pourraient ne pas être beaucoup plus importants que ceux qu'on a mesurés, du fait de limites du dispositif. D'une part, par rapport au RMI et à l'API, le RSA a été conçu (et c'est ce qui se produit dans la plupart des cas) pour accroître le gain financier à la reprise d'emploi. Mais dans certaines configurations, lorsqu'on prend en compte les dispositifs d'intéressement temporaires qui existaient avec

le RMI et l'API, le gain peut avoir été réduit à court terme. Si les agents ont soit une vision court-termiste, soit un taux de préférence pour le présent assez fort et, par conséquent, valorisent nettement le gain à court terme par rapport au gain à moyen et à long terme, alors la hausse de l'incitation financière n'est peut-être pas aussi grande que cela. Par ailleurs, il se peut que les agents ne connaissent pas bien les modalités de calcul, qui ne sont pas simples comme pour tout dispositif de ce type. Enfin, les obstacles au retour à l'emploi ne sont pas tous levés par le RSA, d'autant plus que la réforme de l'accompagnement a mis du temps à se mettre en place dans les départements, du fait de l'importance et de la lourdeur du dispositif.

Indications bibliographiques

BARGAIN O., DOORLEY K., « Caught in the Trap? Welfare's disincentive and the labor supply of single men », *Journal of Public Economics*, vol. 95, n°9-10, 2011, p. [n.c.]

BARGAIN O., VICARD A., *L'impact du RMI/RSA sur l'emploi des jeunes : étude de la discontinuité à 25 ans* [annexe 6 du rapport final du Comité national d'évaluation du RSA], Comité national d'évaluation du RSA, Paris, 2011

BÉRAUD M., FÉRIEL E., HIGELÉ J.P., CASTEL N., EYDOUX A., GRÉGOIRE M., *L'impact du rSa sur la demande de travail : Le rSa, un outil de gestion de la main d'œuvre ou une composante de la responsabilité sociale des entreprises ?* [annexe 9 du rapport final du comité national d'évaluation du RSA], Comité national d'évaluation du RSA, Paris, 2011

BOURGUIGNON F., *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA - Comité d'Évaluation des expérimentations*, [en ligne], Haut commissaire pour la solidarité active contre la pauvreté, Paris, 2009. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000222/index.shtml> [consulté le 02/07/13]

BRIARD P., SAUTORY O., *Évaluation de l'impact du revenu de solidarité active (RSA) sur l'offre de travail* [annexe 8 du rapport final du Comité national d'évaluation du RSA], Comité national d'évaluation du RSA, Paris, 2011

COMITÉ NATIONAL D'ÉVALUATION DU RSA, *Rapport final* [en ligne], Comité national d'évaluation du RSA, Paris, 2011. Disponible sur : http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2011_du_comite.pdf [consulté le 02/07/13]

DANZIN E., SIMONNET V., TRANCART D., *L'effet du rSa sur le taux de retour à l'emploi* [annexe 7 du rapport final du Comité d'évaluation du RSA], Comité national d'évaluation du RSA, Paris, 2011

DONNÉ S., *Le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du rSa* [annexe 5 du rapport final du Comité national d'évaluation du RSA], Comité national d'évaluation du RSA, Paris, 2011.

- IV -

**ENJEUX SOCIAUX
EN TERMES DE REVENUS ET DE PRÉCARITÉ**

Marché du travail, inégalité et pauvreté : éléments de comparaison France-Allemagne¹

Guillaume ALLÈGRE

Le thème des travailleurs pauvres a émergé dans le débat européen au début des années 2000, conjointement à la mise en place de politiques visant à renforcer les incitations au travail et à « activer » les chômeurs. En France, cela s'est traduit par la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), et de la composante RSA activité qui constitue un complément de revenus pour travailleurs pauvres (Allègre, 2011). En Allemagne, un ensemble de réformes du marché du travail et de la protection sociale a été mis en place dans un objectif d'activation : dérégulation des contrats de travail, instauration de mini-jobs, réforme de l'indemnisation chômage. Ces mesures ont eu pour conséquence une prolifération des formes d'emploi atypique (Alber/Heisig, 2011). Dans ce contexte, la présente contribution a pour objectif d'explorer les liens entre marché du travail, inégalités et pauvreté monétaire en comparant la France et l'Allemagne.

Nous nous proposons de distinguer les effets respectifs du marché du travail, des compositions familiales et des politiques sociales et fiscales sur les inégalités de niveau de vie. En Europe, la pauvreté monétaire est définie en relation avec le niveau de vie : est considérée comme pauvre une personne dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian national (Eurostat utilisant le concept de « personnes à risque de pauvreté »), le niveau de vie étant calculé en divisant le revenu disponible du ménage après transferts sociaux et fiscaux par sa taille, en utilisant les pondérations suivantes : 1,0 au premier adulte ; 0,5 aux autres membres du ménage âgés de 14 ans ou plus et 0,3 à chaque membre du ménage âgé de moins de 14 ans.

Schéma 1 : Interactions entre marché du travail, « État » et famille dans la formation du niveau de vie

Source : présentation de l'auteur.

¹ Article rédigé en février 2013, NdE.

Les inégalités de niveau de vie se construisent ainsi principalement à l'intersection de trois institutions :

- le marché du travail, qui détermine le revenu salarial ;
- la famille ou le ménage, où les revenus sont (supposés être) mis en commun ;
- le système socio-fiscal (ou « État »), qui redistribue le revenu par les prestations sociales et l'impôt.

Dans une perspective dynamique, dans la mesure où le système socio-fiscal détermine les incitations au travail, celui-ci peut avoir un impact sur le marché du travail en termes de niveau d'emploi, de durée de travail (temps plein, temps partiel) et de salaire. Il définit également si le travail « paie » de la même façon pour le travailleur principal (généralement les hommes) ou pour le travailleur secondaire (généralement les femmes). Par ailleurs, au sein de la famille, le choix de spécialisation dans le travail marchand ou le travail domestique influe sur les types d'emplois créés sur le marché du travail. De manière réciproque, les types d'emplois proposés sur le marché du travail se répercutent sur les choix au sein des familles.

Nous adoptons ici une perspective statique. Dans une première partie, nous montrons que la pauvreté dans la population d'âge actif revêt un visage différent en France et en Allemagne, malgré un niveau similaire d'inégalité. Dans une deuxième partie, nous procédons à une décomposition comptable du passage entre inégalités salariales et inégalités de niveau de vie dans les deux pays.

Les données

Nous utilisons les statistiques européennes sur les revenus et les conditions de vie (EU-Silc) afin de distinguer si les inégalités et la pauvreté proviennent du marché du travail ou des arrangements familiaux et dans quelle mesure les transferts sociaux sont susceptibles de les réduire. Lancée initialement dans sept pays en 2003, l'enquête EU-Silc s'est étendue à la France en 2004, puis à l'Allemagne en 2005. Elle fournit des informations détaillées sur l'emploi, les revenus du travail, les transferts (prestations sociales et impôts) et les caractéristiques familiales pour un échantillon de ménages représentatifs. Il s'agit de la référence d'Eurostat en matière de collecte de données permettant d'établir des statistiques comparatives sur la répartition des revenus et l'inclusion sociale dans l'Union européenne (UE), discutées dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC). EU-Silc constitue davantage un cadre commun qu'une enquête commune. En effet, les pays disposent d'une certaine flexibilité pour mener l'enquête.

L'enquête européenne précédente sur les conditions de vie (*European Community Household Panel survey*, ECHP) a produit des résultats controversés en termes de fiabilité de données du fait de taux d'attrition et de

non-réponse élevés, qui ne permettait plus de garantir la représentativité de l'échantillon. Hauser (2008) d'une part et Frick/Krell (2010) d'autre part ont également mis en évidence des problèmes concernant la qualité des données EU-Silc. La comparaison avec l'enquête allemande SOEP (*German Socio-Economic Panel*) montre d'importantes différences dans les résultats des deux enquêtes, dues à un mauvais échantillonnage d'EU-Silc jusqu'en 2008. Les auteurs montrent que l'enquête étant alors menée auprès d'un échantillon de ménages volontaires, les populations pauvres étaient sous-représentées. Pour illustrer ces problèmes, le graphique 1 montre le coefficient de Gini² mesurant les inégalités de revenu disponible pour la population d'âge actif selon les données de l'OCDE (qui s'appuient sur le *Socio-Economic Panel* en Allemagne et sur l'enquête revenus fiscaux – ERF – en France) et les données EU-Silc. On peut observer de fortes divergences entre les deux sources (sur les données allemandes mais également françaises) avant 2008. Bien que les dernières données de l'OCDE ne soient pas disponibles, les données EU-Silc pour 2009 et 2010 semblent marquer une convergence entre les deux sources. La présente contribution s'appuiera par conséquent sur les dernières données disponibles, correspondant à l'année 2010. La qualité des données EU-Silc ne permettant pas d'analyser les évolutions, nous nous appuierons sur les études SOEP en Allemagne ou l'ERF en France afin d'obtenir des informations sur les évolutions de la pauvreté et des bas salaires.

Graphique 1 : Gini de revenu disponible : 1983-2010
Population d'âge actif (15-64 ans)

Sources : OCDE : ERF (France), Socio-Economic Panel (Allemagne) – EU-Silc ; calculs de l'auteur.

Sur le graphique 1, on peut remarquer que le niveau d'inégalité de revenu disponible dans la population d'âge actif est à peu près similaire en France et en

² Ce coefficient est une mesure largement employée du degré d'inégalité (généralement de revenu, mais également de patrimoine) : il varie de 0 (égalité parfaite) à 1 (une personne a tout le revenu, les autres aucun).

Allemagne en 2010. Si l'on se réfère aux données de l'OCDE, on peut remarquer que cette convergence fait suite à une hausse assez importante des inégalités en Allemagne entre 1985 et 2010, alors que les inégalités sont plutôt stables entre ces deux dates en France (elles ont légèrement diminué entre 1989 et 1997 puis ont légèrement augmenté entre 1997 et 2010).

Inégalités et pauvreté en 2010 : un visage différent en France et en Allemagne

La pauvreté revêt un visage différent en France et en Allemagne malgré un même niveau d'inégalités dans la population d'âge actif.

Des inégalités de niveau de vie légèrement plus élevées
en bas de l'échelle en Allemagne et en haut de l'échelle en France

Les inégalités de niveau de vie sont légèrement plus élevées en bas de l'échelle en Allemagne tandis que ce phénomène concerne le haut de l'échelle en France (graphique 2).

Graphique 2 : Rapports inter-percentiles – population d'âge actif

Source: EU-Silc 2010 ; calculs de l'auteur.

Lecture : le 50^e percentile (p50) est le seuil de revenu qui sépare les 50 % des ménages les plus pauvres des 50 % des ménages les plus riches (égal à la médiane de niveau de vie). Le 99^e percentile (p99) est le seuil qui sépare les 99 % des ménages les plus pauvres des 1 % des ménages les plus aisés. Le ratio p99/p50 est le ratio entre ces deux seuils : c'est une mesure de la distance qui sépare les plus aisés du niveau de vie médian. À l'inverse, p50/p1 est une mesure de la distance qui sépare les 1 % les plus pauvres du niveau de vie médian.

Le rapport p99/p50 est légèrement plus élevé en France (4,0) qu'en Allemagne (3,6), ce qui signifie que les inégalités y sont un peu plus fortes en haut de

l'échelle. En revanche, le contraire prévaut en bas de l'échelle, où les inégalités sont légèrement plus élevées en Allemagne qu'en France. Le rapport p50/p1 est ainsi de 4,6 en Allemagne et de 4,4 en France. Ceci se traduit par une pauvreté au seuil de 60 %³ des personnes d'âge actif (16-64 ans) légèrement plus importante en Allemagne (15,8 %) qu'en France (13 %).

La différence s'explique essentiellement
par la pauvreté des chômeurs et des inactifs

La différence de taux de pauvreté entre la France et l'Allemagne s'explique essentiellement par la différence de pauvreté entre les chômeurs et, dans une moindre mesure, entre les inactifs (graphique 3). Concernant les personnes qui travaillent à temps plein, le taux de pauvreté se situe autour de 5 % en France comme en Allemagne. Il se situe autour de 12 % pour les personnes qui travaillent à temps partiel. En revanche, la différence entre les deux pays est de 5 points pour les inactifs, avec un taux de pauvreté de 17 % en France, contre 22 % en Allemagne. L'écart est plus net encore concernant les chômeurs. En effet, 33 % d'entre eux ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté en France, contre 71 % en Allemagne. Dès lors, malgré une forte représentation des travailleurs dans le secteur des bas salaires, la pauvreté des travailleurs, pris au sens strict des personnes en emploi, ne semble pas plus élevée en Allemagne. Dans la seconde partie, nous essaierons d'éclairer ce paradoxe apparent.

Graphique 3 : Taux de pauvreté selon le statut d'activité principal

Source : EU-Silc 2010 ; calculs de l'auteur. Champ : 16-64 ans.

³ Sont considérés comme pauvres les individus qui appartiennent à des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

Qui sont les « travailleurs pauvres » ?

Il existe plusieurs définitions possibles des travailleurs pauvres, établies selon la façon dont est défini le statut de travailleur dans une logique longitudinale, sur une période d'un an, conforme à la période utilisée pour mesurer la pauvreté (le niveau de vie, sur lequel s'appuie le calcul de la pauvreté, est calculé à partir des revenus annuels du ménage). Selon Eurostat, les « travailleurs » sont les individus en emploi pendant au moins 7 mois. Ce champ relativement restreint exclut donc la plupart des chômeurs. L'Insee utilise une définition plus large, qui exclut néanmoins les chômeurs de longue durée : peut être considérée comme un travailleur pour la construction de l'indicateur « travailleur pauvre » toute personne ayant été active au moins 6 mois et en emploi au moins un mois. D'autres instituts statistiques (dont notamment le Bureau of Labour Statistics – BLS – américain) repèrent les « actifs pauvres ». Il s'agit des individus actifs au moins 6 mois dans l'année. Il est également possible de distinguer les individus « d'âge actif » (les 25-54 ans ou les 16-64 ans) afin de tenir compte des retraits d'activité.

Graphique 4 : Comparaison France-Allemagne de la pauvreté des...

Source : EU-Silc ; calculs de l'auteur.

Le graphique 4 compare les taux de pauvreté de différentes catégories de personnes au sein de la population d'âge actif (16-64 ans) selon leur lien au marché du travail, des personnes les plus proches du marché du travail (« tra-

vailleurs Eurostat ») à l'ensemble de cette population. Le graphique 4 est ainsi une autre façon de présenter les résultats du graphique 3. Plus le champ de la population est large, plus l'écart de taux de pauvreté entre l'Allemagne et la France est important. Le pourcentage de travailleurs pauvres selon la définition d'Eurostat est relativement similaire en France et en Allemagne. En revanche, le taux de pauvreté des actifs (qui intègre les chômeurs ainsi que les personnes en emploi), et celui des populations intégrant également les inactifs (« 25-54 ans », « 16-64 ans »), est bien plus élevé en Allemagne qu'en France.

Évolution des taux de pauvreté en France et en Allemagne

Graphique 5 : Taux de pauvreté avant et après transferts et impôts - Allemagne

Source : SOEP ; calculs de Alber J., Heisig J. P., « Do new Labour activation Policies Work? A descriptive analysis of the German Hartz Reforms », *Discussion Paper*, [Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung], SP I 2011-211, septembre 2011, p. 39.

Les quatre graphiques représentés ci-dessus représentent les taux de pauvreté avant et après transferts sociaux pour les personnes qui ne sont pas en emploi ou

qui travaillent au moins sept mois dans l'année. Entre 2000 et 2008, le taux de pauvreté des personnes qui ne travaillent pas a fortement augmenté, aussi bien avant qu'après transferts. En revanche, et malgré les lois *Hartz* et la prolifération des formes atypiques d'emplois (temps partiels, mini-jobs), le taux de pauvreté des travailleurs est relativement stable après transferts sociaux, qu'il soit calculé en fonction d'un seuil de pauvreté situé à 40 %, 50 % ou 60 % du revenu médian. L'augmentation de la pauvreté en Allemagne concerne davantage les chômeurs et les inactifs que les travailleurs. Elle a débuté avant la crise et fait suite à la mise en place des politiques d'activation.

Graphique 6 : Taux de pauvreté par statut d'activité – France (en %)

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2010.

Le graphique 6 représente le taux de pauvreté des individus selon leur statut d'activité en France. Les taux de pauvreté sont relativement stables pour la plupart des statuts d'activité, notamment les chômeurs (contrairement à l'Allemagne) et les actifs occupés (même si le recul nécessaire manque pour apprécier les effets de la mise en place du RSA activité en juin 2009). Par contre, il augmente fortement pour les « autres inactifs » (non-étudiants, non-retraités) et cette augmentation a débuté avant le début de la crise. Les « autres inactifs » sont les chômeurs découragés, et les hommes et femmes (surtout les femmes !) au foyer. L'évolution de leur pauvreté montre que, dans une société où la bi-activité est devenue la norme, une politique efficace de lutte contre la pauvreté nécessite de mettre en place une politique de pleine activité et de plein emploi, qui requiert, d'un point de vue macroéconomique, de la croissance ou du partage du travail (et des revenus associés) et, d'un point de vue microéconomique, de répondre aux besoins en termes de garde d'enfants et de transports.

Pauvreté et configurations familiales

Tableau 1 : Risque de pauvreté des travailleurs (Insee) et des actifs

	Personnes seules	Parents isolés	Couples sans enfant	Couples 1 enfant	Couples 2 enfants	Couples 3 enfants et +
DE - Travailleurs	14%	29%	4%	6%	6%	15%
FR - Travailleurs	10%	23%	4%	4%	7%	13%
DE - Actifs	26%	40%	7%	8%	8%	20%
FR - Actifs	14%	26%	6%	5%	8%	15%

Source : EU-Silc 2010 ; calculs de l'auteur.

Les parents isolés sont les plus soumis au risque de pauvreté en France et en Allemagne (tableau 1). Le taux de pauvreté des travailleurs (selon la définition Insee) atteint ainsi 29 % chez les parents isolés en Allemagne et 23 % en France. Les difficultés liées à la garde d'enfants, entraînant du temps partiel et du chômage, peuvent expliquer le plus fort taux de pauvreté des parents isolés. Parmi les travailleurs, les couples avec 3 enfants ou plus puis les personnes seules sont ensuite les plus touchés par la pauvreté. Par contre, les couples sans enfant ainsi que ceux avec 2 enfants ou moins sont relativement épargnés par la pauvreté laborieuse, que ce soit en Allemagne ou en France.

En Allemagne, l'excès de pauvreté des actifs par rapport aux travailleurs (dû à la pauvreté des chômeurs) touche principalement les parents isolés et les célibataires sans enfant. La présence d'un conjoint semble ainsi jouer le rôle d'assurance chômage.

Inégalité et pauvreté : quel rôle respectif du marché du travail, des compositions familiales et des transferts ?

L'objet de cette partie est de distinguer le rôle respectif du marché du travail, des compositions familiales et des transferts sociaux et fiscaux dans la formation des inégalités et de la pauvreté en France et en Allemagne.

Nous prenons comme point de départ le marché du travail, où sont perçus les revenus salariaux individuels et comme point d'arrivée, les inégalités de niveau de vie. Entre les deux, non distinguons trois étapes. Premièrement, les ressources sont mises en commun avec un conjoint éventuel. Deuxièmement, le cas échéant, la charge des enfants est prise en compte. Enfin, l'impact des transferts sociaux et fiscaux est analysé.

Les inégalités salariales

Les inégalités salariales sont ici mesurées parmi les « travailleurs Insee » (actifs au moins 6 mois et en emploi au moins 1 mois dans l'année) par le coefficient de Gini. Parmi les travailleurs Insee, le Gini des traitements et salaires est de 0,40 en Allemagne et de 0,36 en France. Si l'on inclut les indemnités chômage,

le Gini de « revenu salarial » est réduit à 0,39 en Allemagne et 0,34 en France. La plus forte baisse en France est le signe d'une meilleure indemnisation du chômage.

Il est intéressant de décomposer les inégalités de revenus salariaux par genre. L'inégalité de revenus salariaux mesurée par le Gini est la même en France et en Allemagne parmi les travailleurs hommes (0,36). La différence entre la France et l'Allemagne provient d'une plus forte inégalité en Allemagne parmi les femmes (0,40 contre 0,34) ainsi que d'une plus importante inégalité entre les hommes et les femmes : l'écart de revenu salarial entre les hommes et les femmes est ainsi de 40 % en Allemagne contre 28 % en France⁴. Cet écart s'explique à la fois par un temps de travail moins important des femmes (notamment en Allemagne, où les femmes sont encore plus souvent à temps partiel), et par des salaires horaires plus faibles.

Le taux de bas salaires mensuels – c'est-à-dire les salaires inférieurs aux deux tiers du salaire médian – a fortement augmenté en Allemagne entre 2000 et 2010, alors qu'il a stagné, voire légèrement reculé en France. Les bas salaires horaires concernent 26 % des travailleurs en Allemagne, contre 17 % en France (données EU-Silc). Parmi les personnes percevant des bas salaires horaires, 59 % sont des femmes en Allemagne et 55 % en France, alors qu'elles représentent 48 % des travailleurs dans les deux pays. En termes de bas salaires annuels, la surreprésentation des femmes est encore plus nette : elles constituent 68 % des bas salaires annuels en Allemagne et 61 % en France.

Les jeunes sont également surreprésentés dans les bas salaires, que ce soit en France ou en Allemagne. La part des 16-25 ans parmi les personnes percevant des bas salaires horaires est de 30 % en Allemagne, alors que ces derniers ne représentent que 10 % des travailleurs. En France, les 16-25 ans constituent 20 % des bas salaires horaires et 9 % des travailleurs.

Des inégalités salariales aux inégalités de niveau de vie

Malgré un niveau d'inégalités salariales plus fort en Allemagne (0,40) qu'en France (0,36), les inégalités de niveau de vie sont similaires dans les deux pays. Les coefficients de Gini de niveau de vie sont en effet de 0,27 outre-Rhin et en France.

$$\text{Niveau de vie} = \frac{\text{Somme (revenus salariaux + revenus non salariaux + transferts)}}{\text{Nombre d'uc (adultes + enfants)}} \quad (1)$$

où transferts = prestations sociales – impôts – cotisations

⁴ C'est un écart non ajusté, c'est-à-dire ne tenant pas compte des différences de temps de travail ou du type d'emploi occupé.

L'expression (1) permet de comprendre la relation entre revenu salarial et niveau de vie. Pour chaque individu, on ajoute à son revenu salarial individuel les autres revenus du ménage : les revenus salariaux éventuels du conjoint, des enfants et des autres cohabitants, ainsi que les revenus du patrimoine du ménage (revenus non salariaux). On obtient ainsi le revenu disponible avant transferts de son ménage. En ajoutant les prestations sociales reçues et en déduisant les impôts et cotisations payés, on obtient le revenu disponible (après transferts) du ménage. Puis on divise ce revenu disponible par le nombre d'unités de consommation (uc) du ménage pour obtenir le revenu disponible équivalent, dit aussi niveau de vie du ménage.

Entre le revenu salarial et le niveau de vie, il y a donc la mise en commun des revenus salariaux (essentiellement entre conjoints), la prise en charge des enfants et les transferts. Afin de distinguer lesquels de ces facteurs explique la réduction des inégalités, nous calculons les inégalités de « revenu salarial équivalent adulte » et de « revenu équivalent avant transferts » (graphique 7).

Graphique 7 : Coefficient de Gini – Champ : travailleurs Insee

Source : EU-Silc 2010 ; calculs de l'auteur.

Dans un premier temps, on considère l'impact de la mise en commun des ressources au niveau du couple en additionnant, pour chaque individu dans l'échantillon, l'apport éventuel du revenu salarial de son conjoint, puis en divisant la somme par 1,5 uc pour les couples et par 1 uc pour les personnes seules. Le résultat obtenu correspond au revenu salarial équivalent des adultes

du ménage. Le passage du revenu salarial au revenu salarial équivalent adulte reflète ainsi l'impact de la mise en commun des ressources au niveau du couple.

Le graphique 7 montre que la mise en commun des ressources réduit les inégalités beaucoup plus en Allemagne qu'en France : alors que le Gini de revenu salarial est de 0,39 en Allemagne, lorsqu'on met en commun les revenus salariaux des conjoints, le Gini est réduit à 0,33. En France, par contre, la mise en commun des revenus salariaux entre conjoints n'a pas d'effet sur les inégalités.

Dans un deuxième temps, on intègre les revenus non salariaux du ménage. Puis on intègre le revenu salarial éventuel des enfants et on divise la somme de l'ensemble des revenus du ménage par le nombre d'unités de consommation du ménage (adultes et enfants) pour obtenir le revenu équivalent avant transferts. Le passage du revenu salarial équivalent adulte au revenu équivalent avant transferts reflète l'impact des revenus non salariaux et des enfants. Ceci a relativement peu d'effets sur les inégalités en Allemagne et en France (graphique 7).

Enfin, on prend en compte les transferts (impôts et prestations sociales) pour obtenir le niveau de vie. Le passage du revenu équivalent avant transferts au niveau de vie reflète l'impact des transferts. Les transferts permettent de réduire fortement les inégalités dans les deux pays : le Gini est réduit par les transferts de 0,32 à 0,27 en Allemagne comme en France.

Au final, c'est l'hypothèse de partage des ressources au sein des ménages qui explique que les inégalités de niveau de vie entre travailleurs soient comparables en France et en Allemagne, malgré de plus fortes inégalités de revenus salariaux en Allemagne. Toutefois, on peut se demander quelle est la réalité du partage des ressources au sein des ménages dans les deux pays et quelle est la désirabilité ou la soutenabilité d'un modèle s'appuyant sur de fortes inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail.

EN CONCLUSION, LES INÉGALITÉS DE NIVEAU DE VIE et la pauvreté sont comparables en Allemagne et en France parmi les travailleurs. Dans la population d'âge actif, les inégalités et la pauvreté sont plus importantes et en forte augmentation en Allemagne, en raison de la paupérisation des chômeurs et des inactifs. Parmi les travailleurs, l'hypothèse de mise en commun des ressources masque, notamment en Allemagne, les inégalités hommes-femmes et l'augmentation des bas salaires et des emplois précaires dans la population féminine. Par ailleurs, en termes de niveau de vie, la stratégie d'activation s'est d'abord traduite par une dégradation de la situation des chômeurs et, dans une moindre mesure, des inactifs.

En France, ce sont essentiellement les autres inactifs (non-étudiants, non-retraités) qui voient leur pauvreté augmenter. On peut donc douter de l'efficacité

de la stratégie visant à réduire la pauvreté en distribuant des compléments de salaires aux travailleurs pauvres.

Indications bibliographiques

ALBER J., HEISIG J. P., « Do new Labour activation Policies Work? A descriptive analysis of the German Hartz Reforms », *Discussion Paper*, [Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung], SP I 2011-211, septembre 2011, p. 39

ALLÈGRE G., « Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail », *Revue de l'OFCE*, n° 118, juillet 2011, p. [n.c.]

FRICK J., KRELL K., *Measuring income in Household Panel Surveys for Germany: A Comparison of EU-SILC and SOEP*, DIW, Berlin, 2010, (SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research)

HAUSER R., *Problems of the German Contribution to EU-SILC - A research perspective, comparing EU-SILC, Microcensus and SOEP*, DIW, Berlin, 2008, (SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research).

Le développement du phénomène des travailleurs pauvres en Allemagne¹

Brigitte LESTRADE

Contrairement à la France, dont le tissu social a commencé à se fragiliser dès la fin des Trente Glorieuses, l'Allemagne a mieux résisté à la fin de cette croissance économique vigoureuse jusqu'au début des années 1980, affichant une meilleure santé économique que ses voisins alors que l'Europe s'enfonçait dans la crise. C'est plutôt l'unification allemande dix ans plus tard, c'est-à-dire l'intégration des nouveaux Länder, de leurs 17 millions d'habitants et de leur tissu économique à bout de souffle, qui semble avoir sonné le glas de cette prospérité basée sur le consensus social. La désindustrialisation quasi totale de l'est de l'Allemagne et le financement par l'ouest du chômage de masse qui en résultait apparaissent comme les points de départ d'un temps de crise, instable et peu prévisible. C'est aussi vers cette époque qu'on commence à parler de la pauvreté en Allemagne, pauvreté dans les nouveaux Länder d'abord, bientôt suivie par celle qui se développe à l'ouest aussi, en corollaire au chômage qui ne cesse de s'accroître. La réforme du marché de l'emploi que le gouvernement de Gerhard Schröder a mis en place il y a une dizaine d'années était destinée à combattre le chômage, en incitant les demandeurs d'emploi à reprendre plus rapidement le chemin du travail. À cette aune, le but a été atteint : avec 2,8 millions de chômeurs au début de l'année 2012, le nombre de chômeurs a pratiquement été divisé par deux par rapport à cette époque. En dépit de la crise économique actuelle, le taux de chômage n'a pas été aussi bas depuis vingt ans.

Or, si le taux de chômage recule, celui du nombre de pauvres ne diminue pas. C'est notamment depuis la mise en place de la réforme du marché de l'emploi que la discussion autour de la montée de la pauvreté a pris de l'ampleur, non seulement de la pauvreté des chômeurs, souvent montrée du doigt, mais aussi de celle des travailleurs, dont le revenu, dans un nombre croissant de cas, ne suffit plus à les élever au-dessus du niveau de pauvreté. L'Allemagne se trouve aujourd'hui dans la situation paradoxale où elle est sans cesse citée en exemple par la France, en raison de la santé florissante de ses exportations, du recul du déficit public et de la baisse du chômage, mais où la pauvreté, notamment celle des travailleurs et des enfants s'accroît, atteignant un niveau supérieur à celui qui règne en France. Après une présentation des données de la pauvreté en Allemagne, notamment celle des travailleurs, cette contribution se propose d'examiner les facteurs susceptibles d'expliquer la prévalence de la pauvreté parmi les personnes au travail.

Quelle définition de la pauvreté du travailleur ?

L'analyse du développement du phénomène des travailleurs pauvres, dont l'existence est une réalité outre-Rhin, même si ses contours et son ampleur peuvent prêter à débat, nécessite de s'interroger au préalable sur sa définition qui est double : qu'est-ce qu'un travailleur, par rapport à un chômeur ? Et comment définir la

¹ Article rédigé en mai 2012, NdE.

notion de pauvreté ? Les réponses apportées au niveau allemand et européen ne sont pas les mêmes. Pour le premier terme, Bruxelles donne comme limite temporelle une durée en emploi de 7 mois minimum pour le distinguer du chômeur. En Allemagne, la limite est plus imprécise : d'après l'Office fédéral des statistiques (Destatis) sont considérées comme actives « *les personnes de 15 ans ou plus qui se livrent à une activité professionnelle quelconque pendant au moins une heure pendant la période considérée [...], pratiquent un métier ou une profession libérale en tant qu'indépendant ou tiennent une exploitation agricole* ». Selon cette définition, la catégorie des travailleurs comprend aussi les détenteurs d'un mini-job, c'est-à-dire un emploi de faible volume dont la rémunération ne dépasse pas 400 euros par mois, ainsi que tous les chômeurs bénéficiant d'une mesure d'insertion ou de qualification. Pour simplifier une situation très complexe, la plupart des spécialistes qui se penchent sur cette question considèrent comme travailleurs ceux qui se livrent à une activité professionnelle même très réduite et qui ne figurent pas dans les statistiques du chômage. Pour la notion de pauvreté, il faut distinguer entre la pauvreté monétaire et la pauvreté au niveau des conditions de vie.

Pauvreté monétaire

La pauvreté monétaire peut se mesurer en termes absolus, comme le fait la Banque mondiale en fixant un revenu d'un ou de deux dollars par jour, ou en termes relatifs avec la fixation d'un seuil de revenu avant impôts et transferts sociaux, en deçà duquel un travailleur est considéré comme pauvre. Ce seuil peut être défini par rapport au revenu moyen, ce qui a l'inconvénient de conduire à des distorsions s'il y a des écarts importants entre les revenus très élevés et les revenus très bas dans le pays. Pour cette raison, on préfère se référer au revenu médian, c'est-à-dire celui qui partage la population en deux parts exactement égales. Si le seuil de pauvreté est fixé à un taux relativement bas, par exemple à 50 % du revenu médian, comme c'était souvent le cas en France jusqu'en 2008, la population des travailleurs pauvres est nettement moins nombreuse que si on le fixe à 60 % comme c'est l'usage actuellement dans les statistiques européennes. D'après les résultats de l'enquête européenne *Leben in Europa*² (EU-Silc, 2011), était considéré comme menacé de pauvreté en Allemagne celui qui, après transferts sociaux, disposait d'un revenu de moins de 11 278 euros par an ou de 940 euros par mois (chiffres de 2009).

Pauvreté en conditions de vie

La pauvreté en conditions de vie, difficile à définir selon des critères quantitatifs, se base largement sur la perception subjective des personnes concernées, mesurées au moyen d'enquêtes nationales ou européennes. Ces enquêtes sont

² Pour cette enquête, conduite en 2010 (résultats publiés en novembre 2011), ont été questionnés 13 000 ménages comprenant environ 23 000 personnes (Enquête annuelle).

encore relativement récentes, la première ayant été conduite en Grande-Bretagne en 1983. Elles prennent en général en compte la notion de privation, dans le domaine du logement, de l'alimentation, de l'habillement, mais aussi des services de base et des loisirs. La plupart des pays dits riches, dont l'Allemagne et la France, ont une vision assez restrictive de la notion de pauvreté, limitée aux fonctions les plus vitales non satisfaites, telles que le logement, l'alimentation et la santé, alors que les portables, tant le téléphone que l'ordinateur, n'en font pas partie, contrairement à la conception qui prévaut en Grèce ou en Roumanie par exemple. En raison de la subjectivité de la perception de la pauvreté en conditions de vie, il est admis que la définition du travailleur pauvre repose sur la notion de pauvreté relative représentée par le seuil de 60 % du revenu médian et l'absence d'enregistrement parmi les chômeurs.

À cette notion de seuil chiffrable, il est nécessaire d'associer celle de ménage. La situation matérielle des personnes n'est en effet pas indépendante de la situation familiale dans laquelle elles se trouvent ; dans les statistiques, elles sont considérées comme un ménage, qu'elles vivent seules, en couple, avec ou sans enfants. Or, les besoins d'une personne ne sont pas les mêmes, selon qu'elle vit seule ou au sein d'une famille. Afin d'estimer le plus exactement possible ce que coûte une personne de plus dans un ménage, on utilise l'échelle d'équivalence de l'OCDE, selon laquelle chaque personne au sein d'une famille est affectée d'un coefficient : 1 pour le premier adulte, 0,5 pour chaque adulte supplémentaire et 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans.

Quel taux de pauvreté en Allemagne ?

Tableau 1 : Taux de pauvreté en France et en Allemagne (en %)

	2006	2007	2008	2009	2010
Allemagne	12,8	15,3	15,2	15,5	15,6
France	13,2	13,1	12,7	12,9	13,5

Source : Eurostat.

La pauvreté, définie ainsi par unité de consommation et à 60 % du revenu médian, touche un pourcentage important de la population allemande. Ce pourcentage serait encore plus important si les transferts sociaux n'apportaient pas un complément appréciable aux familles dans le besoin. Le tableau 1 montre le taux de pauvreté monétaire en Allemagne et en France après transferts sociaux, selon les chiffres d'Eurostat. Il ne s'agit pas ici de la pauvreté des travailleurs mais de la pauvreté en général, qui est nettement plus élevée en Allemagne qu'en France. Il est néanmoins étonnant de constater que la crise actuelle n'a pas eu d'incidence notable en Allemagne, alors qu'en France, la pauvreté a nettement augmenté, de 12,9 % en 2009 à 13,5 % en 2010. Les données avancées au niveau européen et les chiffres proposés au niveau allemand ne concordent pas toujours. Même Destatis, l'Office fédéral des statistiques, propose tantôt les

chiffres allemands, tantôt les chiffres européens, en les présentant comme les siens.

Tableau 2 : Taux de risque de pauvreté (en %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RFA	14,7	14	14,3	14,4	14,6	14,5
Anciens Länder	13,2	12,7	12,9	13,1	13,3	13,3
Nouveaux Länder	20,4	19,2	19,5	19,5	19,5	19,0

Source : Destatis.

Le tableau 2 provient des statistiques nationales allemandes. Les taux sont légèrement différents, mais ils sont intéressants car ils mettent en exergue la différence entre l'ouest et l'est du pays. Les Allemands évoquent ces derniers temps le taux de risque de pauvreté (*Armutsgefährdungsquote*) plutôt que le taux de pauvreté (*Armutsquote*). Au regard de ces chiffres, il est possible de faire plusieurs observations : il s'agit d'agrégats qui recouvrent des dispersions importantes, plus importantes d'ailleurs dans les anciens Länder que dans les nouveaux. Dans les nouveaux Länder, l'écart va de 16,3 % dans le Brandebourg à 22,4 % dans le Mecklembourg-Poméranie antérieure. Dans les anciens Länder, le Land le plus riche est la Bavière, depuis 2010 seulement et de très peu devant le Bade-Wurtemberg, avec respectivement 10,8 et 11 %. Le Land qui affiche le pourcentage le plus élevé à l'ouest est l'État-ville de Brême, avec 21,1 %. Brême talonne le Mecklembourg pour le nombre de personnes menacées de pauvreté. La ville de Brême est en deuxième position, même en tenant compte des Länder de l'est. Par ailleurs, il convient de noter que le calcul du taux de pauvreté des Länder s'appuie sur la référence au niveau national, ce qui induit des distorsions. Si par exemple on prenait le revenu médian de la Bavière comme base de calcul du taux de pauvreté bavarois, on arriverait à un taux de pauvreté plus élevé, ce qui souligne le côté relatif de ce mode de calcul.

Le tableau 3 tiré de l'enquête EU-Silc *Leben in Europa* apporte quelques chiffres pour éclairer le risque de pauvreté pour trois groupes d'âge : les moins de 18 ans, les personnes de 18 à 65 ans et les personnes âgées. Les groupes sont divisés en deux catégories hommes/femmes. On peut dès lors constater que les critères d'âge et de sexe ne jouent que marginalement sur le taux de pauvreté. En effet, avec un taux global de 15,6 % en 2009, 17,9 % des hommes et 17,2 % des femmes de moins de 18 ans étaient concernés par le risque de pauvreté. Les hommes de 18 à 65 ans se situent légèrement au-dessous de la moyenne, les femmes légèrement au-dessus. Contrairement à une opinion répandue, les personnes de plus de 65 ans, retraitées pour la grande majorité, ne sont pas plus pauvres que les autres groupes d'âge : les femmes se situent légèrement au-dessus de la moyenne, avec 15,9 % et les hommes nettement au-dessous, avec 12,1 %. Ces chiffres sont toutefois à considérer avec une certaine prudence, car les statistiques européennes ne précisent pas dans quelle mesure est tenu compte du correctif de la vie en couple ou en ménage.

Tableau 3 : Taux de pauvreté selon l'âge et le sexe en 2009 (en %)

	Hommes	Femmes
Moins de 18 ans	17,9	17,2
18-65 ans	14,9	16,3
Plus de 65 ans	12,1	15,9

Source : EU-Silc : *Leben in Europa*.

Les facteurs du maintien dans la pauvreté

Si l'âge et le sexe semblent jouer un rôle mineur, il est d'autres facteurs qui conduisent à la pauvreté, notamment la composition des ménages, le faible niveau de qualification ou le statut du travailleur, qu'il soit précaire ou non.

La composition des ménages joue un rôle très important. Deux travailleurs dans un ménage, s'ils travaillent à temps complet, peuvent permettre de s'élever au-dessus du seuil de pauvreté, même si les salaires sont bas. Mais si le ménage ne compte qu'un seul travailleur et si, de plus, il comprend des enfants, la situation peut facilement devenir précaire, comme on peut le constater avec les familles monoparentales. Celles-ci sont quatre fois plus exposées au risque de pauvreté que la moyenne des ménages. Les familles nombreuses, deux fois plus exposées à la pauvreté, sont également très vulnérables. Obligés de jongler entre l'activité professionnelle et la garde des enfants, les ménages monoparentaux et les familles nombreuses ont souvent des durées de travail plus courtes, donc des revenus plus faibles. Leur niveau de vie est non seulement tributaire des transferts sociaux, mais aussi des structures d'accueil de la petite enfance qui, en Allemagne, sont encore peu développées par rapport à d'autres pays européens, notamment la France. Les crèches n'y accueillent que 7 % des enfants, et les écoles maternelles sont payantes ; de plus, leurs heures d'ouverture ainsi que celles des écoles primaires sont souvent limitées à la matinée, ce qui restreint considérablement les possibilités d'emploi des personnes qui en ont la charge, souvent les mères. Pour cette raison, ce sont les familles monoparentales et les familles nombreuses qui sont touchées par l'insuffisance de revenus, ce qui n'est pas sans conséquences sur la pauvreté des enfants. Avec plus de 10 % des enfants concernés, leur taux de pauvreté est très élevé en Allemagne. Il dépasse de loin celui de la France qui affiche un taux de 7,5 %. De plus, en comparaison européenne, c'est en Allemagne que l'augmentation du taux de pauvreté des enfants a été la plus marquée.

La qualification des travailleurs joue également un rôle important. C'est d'ailleurs moins le type de qualification qui joue un rôle que la présence ou l'absence de celle-ci. En Allemagne, un ouvrier qualifié gagne bien sa vie, souvent mieux qu'un employé. Mais les personnes sans qualification, environ un cinquième de la population, relèvent souvent du groupe des travailleurs pauvres, si elles parviennent à trouver un emploi, ce qui n'est guère surprenant dans un

pays qui ne connaît pas le Smic au niveau national, mais seulement des Smic catégoriels dans certaines branches d'activité.

Le statut des travailleurs est un autre facteur susceptible de conduire à la pauvreté. Un salarié en CDI à temps complet sera moins exposé à la pauvreté monétaire qu'un autre qui ne bénéficie ni de la stabilité de l'emploi, ni d'un temps de travail hebdomadaire ou annuel complet. En Allemagne, comme dans tous les pays européens, la part des travailleurs au statut précaire ou à durée de travail incomplète a considérablement augmenté depuis le début du siècle, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 4 : Salariés atypiques en 1999, 2008 et 2009, par formes d'emploi (en milliers)

Formes d'emploi	1999	2008	2009	Changement par rapport à 1999 (en %)	Changement par rapport à 2008 (en %)
Actifs salariés	29 452	30 650	30 582	3,8	-0,2
dont : Salariés en emploi normal	23 628	22 929	22 990	-2,7	0,3
Salariés en emploi atypique	5 814	7 721	7 592	30,6	-1,7
dont : Hommes	1 439	2 261	2 139	48,6	-5,4
Femmes	4 374	5 462	5 453	24,7	-0,2
Type d'emploi atypique					
Salariés en CDD	2 165	2 731	2 640	21,9	-3,3
Salariés en travail à temps partiel	3 834	4 903	4 901	27,8	0,0
Salariés en mini-job	1 743	2 578	2 574	47,7	-0,2
Travailleurs intérimaires	242	612	560	131,4	-8,5

Source : Destatis.

L'Office fédéral des statistiques de Wiesbaden, Destatis, ne recense que les emplois atypiques, c'est-à-dire les CDD, l'intérim, le travail à temps partiel de moins de 20 heures par semaine ainsi que les mini-jobs. Les personnes considérées sont les actifs entre 15 et 64 ans qui ne sont ni à l'école, ni en formation professionnelle ou universitaire.

Le tableau ci-dessus présente deux évolutions distinctes : d'une part, celle du nombre de travailleurs en contrat atypique depuis le début de la crise économique et financière de 2008 et celle, sur une durée plus longue, du nombre de ces actifs précaires depuis la fin du siècle dernier. En 1999, 19,7 % de l'ensemble des salariés occupaient un emploi atypique. Dix ans plus tard, leur nombre s'est accru de 1,8 millions de personnes pour atteindre 7,6 millions de salariés, ce qui correspond à 24,8 % des 30,5 millions de travailleurs dépendants que

comptait l'Allemagne en 2009. Toutes les formes de travail atypique se sont accrues d'au moins 20 %. Les augmentations les plus spectaculaires s'observent avec les mini-jobs (+ 47,7 %) et surtout avec l'intérim, dont le nombre de salariés – en partant d'un niveau très bas, il est vrai – a plus que doublé pendant ce laps de temps (+ 131,4 %). Comme on peut s'y attendre, ce sont les salariés faiblement qualifiés qui sont particulièrement nombreux parmi les travailleurs précaires. En 2009, 40,4 % de toutes les personnes ne disposant pas d'une formation professionnelle reconnue travaillaient dans le cadre d'un contrat atypique.

Le travail précaire

Les statuts précarisants les plus répandus sont les contrats à durée déterminée (CDD), le travail à temps partiel, l'intérim et, ce qui est généralement moins connu, le travail indépendant, dont la variante récente, les auto-entrepreneurs, particulièrement exposés à la pauvreté. Actuellement, la moitié des jeunes sont embauchés en Allemagne dans le cadre d'un CDD ; en 2011, cette forme de contrat concernait environ 3,8 millions de jeunes, notamment ceux qui travaillent dans le cadre d'une formation duale. Pour cette raison, ils débouchent plus souvent qu'en France sur un emploi stable, les apprentis, s'ils donnent satisfaction, étant, dans de nombreux cas, recrutés par l'entreprise qui les a formés. S'il faut néanmoins la qualifier de forme de travail précaire, c'est parce que ce statut débouche dans un cas sur deux sur le chômage, mais ce n'est pas obligatoirement synonyme de pauvreté.

L'intérim rime davantage avec pauvreté, et ce pour plusieurs raisons. Il s'agit souvent de la dernière chance pour les chômeurs de trouver un emploi. La plupart des missions sont très brèves, moins d'un mois, et la plupart d'entre elles sont émaillées d'interruptions plus ou moins longues. La rémunération des intérimaires n'est pour l'instant pas égale à celle des personnes en emploi stable. Bien que le gouvernement réfléchisse à un moyen de la mettre à égalité avec celle des salariés stables en poste dans l'entreprise, elle est en moyenne encore inférieure de 25 % pour un travail équivalent. Cette situation présente une différence notable avec la France, qui propose non seulement la même rémunération, mais aussi une prime de précarité à la fin de la mission, un bonus qui n'existe pas en Allemagne et dont la création n'est pas envisagée, contrairement à la réflexion sur la possibilité de placer le salaire des intérimaires au niveau des permanents. Par ailleurs, l'intérim est culturellement très mal accepté par les Allemands. Il a eu beaucoup de difficultés à se développer outre-Rhin parce que les Allemands considèrent que les intérimaires, ou du moins ceux qui pratiquent cette forme d'emploi de façon continue, ont un caractère instable. Pour cette raison, les entreprises allemandes y avaient moins recours. De plus, les missions d'intérim débouchent moins souvent sur un emploi stable qu'en France. Malgré tout, en raison du besoin des entreprises de disposer d'un volant de main-d'œuvre très flexible, l'intérim est en augmentation notable depuis une dizaine

d'années, notamment dans l'industrie automobile. En 2011, on comptait près de 800 000 personnes en intérim à un moment ou à un autre de l'année, soit 2,5 % de la population active.

Le travail à temps partiel est plus développé qu'en France. Il représente un quart des emplois en Allemagne. Presque la moitié des femmes, 46 %, travaillent à temps partiel. Mais l'Allemagne a la particularité de disposer de deux formes de travail à temps partiel. Il existe une forme de travail à temps partiel stable et correctement rémunéré, car toute personne travaillant dans une entreprise de 15 salariés et plus a droit à un emploi à temps partiel à sa demande. Il peut s'agir d'un emploi tout à fait classique, en CDI et correctement rémunéré, proportionnellement au volume d'heures effectué. Si le nombre d'heures travaillées est très réduit, ce qui est fréquent en Allemagne, l'emploi à temps partiel peut conduire à la pauvreté. La deuxième forme est indissociable de la pauvreté si elle constitue le seul emploi détenu par le travailleur : il s'agit des mini-jobs, dont la rémunération ne peut dépasser 400 euros par mois et qui ne sont pas assujettis aux assurances sociales. Les nouveaux indépendants ne sont guère mieux lotis. Il s'agit souvent de personnes qui se sont mises à leur compte pour échapper au chômage mais dont les revenus restent très faibles car leur activité d'auto-entrepreneur est souvent considérée uniquement comme un appoint.

Les données de la pauvreté des travailleurs

Alors que le nombre de chômeurs ne cesse de baisser en Allemagne, se situant début 2012 à 2,8 millions de personnes en dépit de la récente crise économique et financière, le nombre de bénéficiaires de l'allocation *Hartz IV* (l'allocation chômage II, ALG II) versée aux chômeurs de longue durée et de l'aide sociale, donc de ceux qui sont considérés comme pauvres, ne régresse pas. Parmi les 6,5 millions d'allocataires de *Hartz IV* en 2010, 73,3 % sont aptes au travail et 26,7 % inaptes au travail, ces derniers étant essentiellement des enfants de moins de 15 ans. Ce taux de 73,3 % de chômeurs de longue durée aptes à l'emploi peut surprendre. Cela tient au fait que la notion d'aptitude au travail en Allemagne est particulièrement restrictive : sont considérées comme aptes au travail toutes les personnes de plus de 15 ans capables de travailler pendant trois heures par jour. Selon cette définition, sont aptes au travail un certain nombre de personnes handicapées ainsi qu'une grande partie de ceux qui auparavant percevaient l'aide sociale. S'y ajoute un nombre important de parents en charge de familles monoparentales, essentiellement des mères, car seule la présence d'enfants de moins de trois ans au foyer monoparental est considérée comme un empêchement valable à la reprise d'un emploi. Dès que l'enfant atteint l'âge de trois ans, le droit opposable à une place en jardin d'enfants, aussi théorique qu'il soit, met les mères dans l'obligation d'accepter l'emploi proposé par l'Agence pour l'emploi. La santé précaire des uns et les charges de famille des autres conduisent à ce qu'un nombre important de chômeurs déclarés aptes à l'emploi

exercent une activité professionnelle à côté du bénéfice de l'allocation *Hartz IV*. L'activité professionnelle étant souvent réduite, voire très réduite, les revenus sont faibles, de sorte qu'ils ne constituent souvent qu'un complément par rapport aux allocations chômage II. Le nombre de ceux qui cumulent allocation et revenu de travail augmente régulièrement.

Tableau 5 : Les travailleurs qui cumulent emploi et allocation (*Aufstocker*)

	2007	2008	2009	2010
Nombre (en millions)	1,219	1,321	1,325	1,381
En % de tous les bénéficiaires aptes au travail	23,1	26,3	27	28,5

Source : Bundesagentur für Arbeit.

Le nombre de personnes qui cumulent emploi et allocation chômage, les *Aufstocker*, est passé de 1,2 million en 2007 à presque 1,4 million en 2010. Ils représentent ainsi désormais 28,5 % des bénéficiaires aptes au travail. Ce phénomène touche surtout les nouveaux Länder : le taux de travailleurs parmi les bénéficiaires de *Hartz IV* y est partout supérieur à la moyenne nationale. La palme revient à la Saxe-Anhalt, avec 34,8 % à la fin de l'année 2010. Ces « cumulants » ont droit au complément au titre de *Hartz IV* si le revenu du ménage est inférieur au minimum d'existence tel qu'il est défini dans le chapitre II du Code social allemand (*Sozialgesetzbuch II*, SGB II). Depuis janvier 2010, selon la composition des ménages, les allocataires ont droit à 374 euros pour une personne seule, 287 euros pour les jeunes de 14 à 18 ans et 219 euros pour les moins de 6 ans. S'y ajoutent le loyer et le chauffage que l'administration prend à sa charge, ainsi que parfois, depuis la réforme de 2011, des suppléments pour des besoins ponctuels.

Trois catégories particulières de cumulants

Le groupe des « cumulants » (*Aufstocker*), ceux qui combinent revenu de travail et allocation, se décompose en trois catégories distinctes. La première catégorie comprend les chômeurs qui ont un emploi qualifié de mini-job, dont la rémunération est limitée à 400 euros par mois. Puisqu'une partie du salaire vient en déduction de leur allocation, les personnes dans cette situation s'efforcent de travailler juste le nombre d'heures nécessaires à gagner la somme qui leur revient intégralement, sans imputation sur l'allocation. Les détenteurs d'un mini-job, peu importe le nombre d'heures ouvrées, ne figurent pas dans les statistiques du chômage. Le deuxième groupe comprend ceux qui n'ont trouvé qu'un emploi à temps partiel ou qui, en raison de charges familiales, ne peuvent pas travailler toute la journée ; c'est notamment le cas des personnes en charge d'une famille monoparentale, le plus souvent les mères. Le troisième groupe, en augmentation rapide depuis une dizaine d'années, englobe ceux qui travaillent à temps plein mais dont le salaire est si bas qu'il ne couvre pas le minimum existentiel.

D'après l'Agence fédérale du travail, environ 22 % des salariés allemands assujettis aux assurances sociales, donc non compris les détenteurs d'un mini-job, gagnent moins que la limite de bas salaire fixée à 1 784 euros bruts par mois. Si un tiers parmi ceux-ci ne possède pas de formation professionnelle aboutie, 10 % d'entre eux ont une formation universitaire. Ces groupes ne sont pas étanches. Les personnes peuvent passer du chômage au mini-job, d'un mini-job à l'intérim ou au secteur à bas salaires. Les branches d'activité qui concentrent un grand nombre de travailleurs pauvres sont l'agriculture, les services à la personne et les services aux entreprises, notamment dans des établissements de moins de 50 salariés. Parmi les métiers aux plus faibles rémunérations figurent par exemple ceux des coiffeurs, des aides-soignants, des jardiniers, des fleuristes et des métiers de bouche et du nettoyage.

Le chapitre II du Code social allemand (*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 d'*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 1,22 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 étroites³, ce qui diminue l'intérêt financier d'une reprise d'activité.

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 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 euros l'heure travaillée en moyenne à l'ouest, 6,02 euros à l'est, avec toutefois des écarts assez importants : si 15,6 % à l'ouest et 7,1 % à l'est perçoivent 10 euros de l'heure ou plus, 29,5 % (ouest) et 39,2 % (est) doivent se contenter d'un salaire horaire inférieur à 5 euros.

³ Jusqu'à un revenu mensuel complémentaire de 100 euros par mois, l'allocataire en garde la totalité ; entre 100 et 800 euros, il conserve 20 %, les 80 % restants étant imputés sur son allocation ; entre 800 et 1 200 euros (pour des célibataires et des couples sans enfant), ou entre 800 et 1 500 euros (pour des familles monoparentales ou des couples avec enfants), l'imputation atteint 90 %. Au-delà de 1 200 ou 1 500 euros respectivement, l'allocation n'est plus versée.

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 –, que les *Aufstocker* cumulent un certain nombre de problèmes, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 6 : Quelques caractéristiques des *Aufstocker* comparés à la population allemande dans son ensemble

	<i>Aufstocker</i> de 15 à 64 ans (en %)	Ensemble de la population de 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, n° 2, 2009.

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 (BMAS, 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

⁴ Le dispositif des mini-jobs permet aux salariés dont la rémunération ne dépasse pas 400 euros 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 retraite et 3 % pour les caisses maladie.

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 essentiellement concernées – 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, comparés à 44 à 48 % pour les autres types d'allocataires. 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, car les jeunes mères sont obligées d'assurer 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 ou par accoutumance à leur situation, s'installent durablement dans la dépendance et la pauvreté.

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*, n° 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 large-

⁵ Le chapitre II du Code social allemand précise dans son art. 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 ».

ment 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.

Pourquoi cette augmentation du nombre de travailleurs pauvres ?

Si le nombre de travailleurs pauvres s'est accru dans tous les pays européens depuis la fin des Trente Glorieuses, le cas allemand présente la particularité de la réforme du marché de l'emploi entreprise sous le gouvernement de Gerhard Schröder, considérée par la plupart des spécialistes comme un facteur aggravant. Cette réforme, notamment celle appelée *Hartz IV*, a créé une pression accrue sur les chômeurs pour qu'ils reprennent rapidement un emploi, d'abord en termes financiers. En effet, la fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale a considérablement réduit leurs moyens financiers. Après un an seulement de perception de l'assurance chômage (ALG I), un revenu de substitution qui atteint environ les deux tiers du salaire d'activité précédent, le chômeur se retrouve au niveau de l'allocation *Hartz IV*, c'est-à-dire l'équivalent du RSA français. Par ailleurs, les conditions de perception de l'allocation chômage ont été durcies de façon considérable. Les chômeurs doivent accepter pratiquement n'importe quel emploi, même s'il est plus éloigné géographiquement, si leur formation ne correspond guère au nouvel emploi et si les revenus du nouvel emploi proposé sont nettement inférieurs. S'ils n'acceptent pas la proposition de l'administration, l'Agence pour l'emploi ou le *Jobcenter*, le versement de l'allocation peut être suspendu. Cette pression exercée par l'État pour que les chômeurs acceptent un emploi même faiblement rémunéré joue dans le sens d'une augmentation du nombre des travailleurs pauvres.

L'effet du complément financier de l'État joue également un rôle dans cette augmentation. Dans certaines entreprises règne la conviction qu'il n'est pas nécessaire de verser un salaire important parce que l'État complète le revenu *via* l'allocation *Hartz IV*. Les travailleurs pauvres recevraient en quelque sorte un *Kombilohn*, combinaison de salaire et d'allocation. On pourrait considérer que c'est une façon de dédouaner éventuellement les entreprises. Toutefois, la réforme du marché de l'emploi entreprise par le gouvernement de Gerhard Schröder n'est pas le seul élément mis en cause dans l'accroissement de la pauvreté au travail. Le déclin du nombre d'entreprises couvertes par des conventions collectives proposant un salaire correct est un autre facteur. En 2009, seulement 65 % des salariés de l'ancienne Allemagne de l'Ouest étaient encore

⁶ Les agences pour l'emploi en charge des chômeurs de longue durée bénéficiaires de *Hartz IV* (ARGE) ne proposent pratiquement jamais de possibilité 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 euros par mois.

couverts par des conventions collectives, dont 56 % ont été signées au niveau sectoriel et 9 % au niveau des entreprises. Dans les nouveaux Länder, le taux de couverture est encore plus faible : la moitié seulement des salariés est couverte par une convention collective, dont 38 % au niveau sectoriel et 13 % au niveau de l'entreprise. S'il est vrai que la moitié des travailleurs non couverts par une convention collective sont employés par des entreprises qui disent s'en inspirer pour définir les conditions de travail de leurs salariés, un nombre important d'entre eux doit se contenter d'un salaire de misère.

La réforme des mini-jobs a également contribué à l'accroissement du phénomène des travailleurs pauvres. Destinés à l'origine à être un complément pour certains groupes de population dont les besoins sont couverts par ailleurs, tels que les étudiants et certains retraités, les mini-jobs ont connu une extension considérable depuis la suppression de l'imposition et celle de la limite du nombre d'heures pouvant être effectuées dans le cadre d'un mini-job, 15 heures avant la réforme. Aujourd'hui, avec 2,5 millions de personnes concernées, cette forme de travail est pratiquée par un nombre important de personnes qui ne sont pas en mesure de trouver un emploi normal.

Enfin, il n'existe pas de Smic national outre-Rhin. Les responsables politiques, inquiets de l'extension de la pauvreté parmi les travailleurs, réfléchissent actuellement à l'introduction d'un Smic, qui fait débat à l'intérieur de la coalition gouvernementale. Les chrétiens-démocrates se sont mis d'accord sur un concept de salaire minimum qui devrait s'appliquer partout où il n'y a pas de convention collective. Une commission indépendante sera chargée de réfléchir au niveau de ce Smic national. Il n'est toutefois pas certain que cette réforme soit prochainement introduite, tant l'opposition est vive, non seulement chez les libéraux du FDP qui estiment que le pays a d'autres soucis dans ce domaine actuellement, tels que la pénurie de salariés qualifiés, mais aussi auprès des syndicats qui déplorent les insuffisances des mesures envisagées. Ils craignent que le niveau du Smic arrêté par la commission soit inférieur aux 8,50 euros qu'ils réclament – un niveau pourtant inférieur au Smic français –, et ils déplorent que des conventions collectives prévoyant des salaires inférieurs au nouveau Smic resteront valables dans le concept retenu par les partis chrétiens CDU et CSU.

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 2009⁷, seuls 1,3 million exercent une activité salariée à côté, les fameux *Aufstocker*. Par conséquent, 3,9 millions de chômeurs de longue durée⁸ 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 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 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 euros 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 euros bruts de l'heure.

Qu'ils perçoivent l'allocation chômage II ou qu'ils reprennent un emploi, se dégage de ces chiffres l'impression qu'ils restent dans le besoin, où comme allocataires ou en tant que travailleurs dans le secteur des bas salaires. S'il est vrai que les chiffres du chômage ont baissé considérablement, on peut se de-

⁷ 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).

⁸ 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 euros par mois (579 000), des bénéficiaires de prestations pour l'insertion dans l'emploi, tels que les détenteurs d'un job à 1 euro (437 000), des allocataires ayant plus de 58 ans (357 000) ou moins de 20 ans (458 000) ainsi que de ceux ayant la charge d'enfants en bas âge (1,045 million) ; soit au total 2,876 millions de chômeurs de longue durée (chiffres de 2008), qui ont disparu des statistiques officielles.

mander 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 occulte. 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.

LE DÉBAT AUTOUR DE L'ACCROISSEMENT de la pauvreté dans la population depuis l'introduction de la réforme *Hartz IV* par le gouvernement de Gerhard Schröder en 2005, n'a jamais réellement cessé, se nourrissant du constat de la fragilité croissante du statut des salariés et, partant, de la crainte d'une précarisation rampante éprouvée par une frange de plus en plus importante de travailleurs. Si la pauvreté s'accroît globalement, elle touche surtout une population présentant des handicaps qui freinent l'intégration dans le monde du travail, qu'il s'agisse de problèmes d'âge, de santé, de formation ou de disponibilité. Au delà de *Hartz IV*, d'autres facteurs contribuent aux difficultés d'insertion de certaines franges de la population et, partant, à leur dépendance de *Hartz IV*, tels que la mondialisation et le déclin de l'emploi dit normal. Vue sous cet angle, la montée de la pauvreté est multifactorielle et ne peut être attribuée à la seule réforme *Hartz IV*, qui semble plutôt servir de révélateur que de cause. C'est peut-être pour cette raison que le phénomène des chômeurs dépendant de *Hartz IV* n'est pas vraiment perçu comme choquant en Allemagne ; nombreux sont ceux qui estiment que le versement de l'allocation chômage II, qui comprend aussi le paiement du loyer et des frais de chauffage, prémunit contre le pire ; ce qui, par contre, est mal perçu dans l'opinion publique, c'est l'existence du secteur des bas salaires, où les salariés travaillant à plein temps ne gagnent pas plus que l'équivalent de *Hartz IV*. C'est pourquoi la question de l'introduction d'un salaire minimum reste posée en Allemagne, une mesure réclamée non seulement par les syndicats et une fraction du monde politique, mais aussi par une grande majorité de la population dans son ensemble.

Actuellement, le marché de l'emploi en Allemagne offre encore de nombreux emplois stables et bien rémunérés. La majorité des Allemands en bénéficient. Mais le segment du marché de l'emploi qui est au carrefour du chômage, de la précarité et des bas salaires est en augmentation constante, ce qui nourrit la pauvreté. L'amendement de la loi *Hartz IV* exigé par la Cour constitutionnelle en 2010 pourrait être l'occasion d'une mise à plat du système, pour éviter que le marché du travail ne se scinde en deux, un noyau stable qui se réduit inexora-

blement, entouré d'une nébuleuse de travailleurs précaires vivant dans la pauvreté. Voilà un des défis sociaux majeurs que le gouvernement devra relever.

Indications bibliographiques

ACHATZ J., TRAPPMANN M., « Wege aus der Grundsicherung », *IAB-Kurzbericht*, n°28, 2009, p. [n.c.]

BESTE J., BETHMANN A., TRAPPMANN M., « Alg-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekitchen », *IAB-Kurzbericht*, n°15, 2010, p. [n.c.]

BRUCKMEYER K., GRAF T., RUDOLPH H., « Working poor: Arm oder bedürftig? Eine Analyse zur Erwerbstätigkeit in der SGB-II-Grundsicherung mit Verwaltungsdaten » *IAB-Discussion Paper*, n°34, 2008, p. [n.c.]

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, *SGB II-Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II*, Bundesagentur für Arbeit, Nuremberg, juillet 2009

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS), *Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 2008

BUTTERWEGGE C., *Armut in einem reichen Land*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2009

DIETZ M., MÜLLER G., TRAPPMANN M., « Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben », *IAB-Kurzbericht*, n°2, 2009, p. [n.c.]

ELLGUTH P., KOHAUT S., « Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2009 », *WSI-Mitteilungen*, n°4, 2010, p. [n.c.]

EUROSTAT, *EU-SILC Leben in Europa* [en ligne], Commission européenne, Bruxelles, 2011. Disponible sur : <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu> [consulté le 01/10/12]

GRAF T., RUDOLPH H., « Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig », *IAB-Kurzbericht*, n°5, 2009, p. [n.c.]

KNABE A., SCHÖB R., « Durch höhere Löhne weniger Armut? Zum Zusammenspiel von Grundsicherung und Mindestlöhnen », *Wirtschaftsdienst*, n°88, 2008, p. 433-437

LESTRADE B., « Les réformes sociales Hartz IV à l'heure de la rigueur en Allemagne », *Note du Cerfa*, n°75, juin 2010, p. [n.c.]

LESTRADE B., « Une crise sociale rampante », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°190, 2009, p. 148-183.

Pauvreté en emploi en France : comment la mesurer, comment la réduire ?¹

Monique KERLEAU, Jean-Luc OUTIN

En 2010, la France comptait 8,6 millions de personnes ayant un niveau de vie inférieur à 60 % du revenu médian, soit le seuil de pauvreté retenu au niveau européen. Un peu moins d'un tiers des personnes pauvres étaient des actifs occupés et ces travailleurs pauvres représentaient 7,5 % de l'ensemble de la population active en emploi. Le phénomène de pauvreté laborieuse n'est donc pas marginal. Il n'est pas non plus nouveau, même s'il ne prend une place vraiment visible dans le débat public qu'au cours des années 2000. Par ailleurs, le contexte d'un niveau de chômage élevé et de transformations structurelles d'un marché du travail marqué par le développement des emplois de faible qualité invite à comprendre les relations existant entre l'emploi et la pauvreté en les détachant de la question des bas salaires, prisme au travers duquel elles ont été traditionnellement étudiées. Nombre d'observateurs ont toutefois montré que l'analyse de ces relations est rendue complexe par le fait que deux dimensions de nature très différente sont combinées pour rendre compte du phénomène de pauvreté en emploi. Dans ces conditions, les conventions retenues pour l'appréhender ont des incidences directes sur son estimation statistique. Est, en effet, considérée comme travailleur pauvre toute personne qui, bien qu'ayant travaillé une partie de l'année, vit dans un ménage dont les revenus annuels ne suffisent pas à assurer un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté monétaire. Selon la composition du ménage, des caractéristiques individuelles d'activité identiques peuvent entraîner, ou non, des situations de pauvreté. De ce point de vue, les évolutions contemporaines des modèles familiaux tendent à créer des situations de précarité accrue où de faibles ressources se combinent aux mutations des marchés du travail pour augmenter le risque de pauvreté des ménages les plus vulnérables.

Ces observations sont communes à l'ensemble des pays européens, bien que les facteurs de risque ne revêtent pas partout la même ampleur et que les politiques correctrices empruntent des chemins différents selon les régimes d'emploi et de protection sociale auxquels ils sont rattachés. Après avoir brièvement rappelé les conventions qui ont présidé à la construction de la catégorie de « travailleurs pauvres », puis esquissé, sur la base des données disponibles, les contours de la pauvreté laborieuse, nous nous interrogerons sur les politiques qui, en France, ont cherché à réduire la pauvreté en emploi. Depuis sa mise en place en 2009, ce rôle est dévolu au revenu de solidarité active (RSA), dans sa composante RSA activité. Sans en gommer le caractère novateur, il s'agira de montrer que la combinaison, et le cumul permanent, que le RSA instaure entre un revenu d'activité faible et une prestation sociale résultent d'ajustements de certaines composantes des politiques de l'emploi qui apparaissent bien antérieurement. Institués dans le champ de l'indemnisation du chômage, de l'insertion mais aussi dans celui de la redistribution, ces ajustements visaient, et visent toujours, à inciter à la reprise d'une activité professionnelle et/ou de compenser des conditions d'emploi peu favorables afin de soutenir les revenus et l'autonomie financière

¹ Article rédigé en janvier 2013, NdE.

des travailleurs pauvres. De ce point de vue, les résultats du nouveau dispositif RSA peuvent apparaître aujourd'hui, certes à une étape de diffusion qui laisse voir un important, et problématique, non-recours, relativement modestes.

**Le travailleur pauvre :
une catégorie statistique qui combine deux types de conventions**

Le dénombrement des travailleurs pauvres repose sur une double série de conventions qui peuvent différer selon les pays. Si l'identification des situations de pauvreté repose sur des définitions assez homogènes, une plus grande diversité d'approches subsiste en ce qui concerne la mesure de l'activité professionnelle qui dépend de la durée de présence et du statut, occupation ou recherche d'emploi, sur le marché du travail.²

En France, l'Insee documente un indicateur de pauvreté monétaire à partir de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux issue de l'appariement statistique des fichiers de l'enquête emploi avec les fichiers fiscaux et des données relatives aux transferts sociaux perçus directement par les ménages. L'enquête permet d'identifier le revenu disponible du ménage puis, par application de l'échelle d'équivalence qui détermine le nombre d'unités de consommation, le niveau de vie des individus du ménage. Est considéré comme pauvre l'individu dont le niveau de vie est inférieur, dans une proportion variable, au revenu médian ou moyen. Le plus souvent l'indicateur de centrale retenu est la médiane et le seuil de pauvreté est, en cohérence avec les choix retenus au niveau européen, fixé à 60 % du niveau de vie médian. La définition de ce qu'est un « travailleur » est moins standardisée. Aux États Unis, sont considérées comme « travailleurs » les personnes en majorité actives sur l'année, soit au chômage, soit en emploi, alors qu'à l'opposé, l'Union européenne a adopté une norme d'emploi élevée (cf. infra). L'approche retenue par l'Insee est intermédiaire et considère comme « travailleur » la personne active au moins six mois et effectivement en emploi au moins un mois dans l'année. Elle s'éloigne donc de la norme d'emploi européenne pour se rapprocher de la convention nord-américaine mais en excluant les chômeurs de longue durée. Au final, le concept de travailleur pauvre repose sur deux conditions que l'individu doit remplir sur la même période de référence (12 mois consécutifs) : être travailleur (au sens de l'Insee) et appartenir à un ménage pauvre (au sens de la pauvreté monétaire). Est donc considérée comme travailleur pauvre une personne qui a été active au moins six mois et en emploi au moins un mois au cours de l'année de référence et qui vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

L'indicateur européen de la pauvreté en emploi (*in-work poverty*) est issu de l'accord intervenu en 2003 au sein du Comité de protection sociale selon le-

² Pour une analyse des logiques sous-jacentes aux différentes définitions du travailleur pauvre, voir Ponthieux, 2008 ; Allègre, 2012.

quel le « travailleur pauvre » est une personne qui, durant l'année de référence, est une personne principalement au travail (avec le statut de salarié ou d'indépendant) et qui vit dans un ménage dont le revenu total se situe sous le seuil de 60 % du revenu national médian (Lelièvre *et al.*, 2004). Le statut d'activité – « en emploi », « au chômage », « retraité » ou « autre économiquement inactif » – le plus fréquent est établi à partir d'un calendrier mensuel qui doit être renseigné pour au moins sept mois de l'année de référence. Les personnes ayant déclaré être en emploi au moins sept mois sont considérées comme étant des travailleurs. Au regard de la convention Insee, la catégorie européenne de « travailleur pauvre » comprend donc moins de chômeurs pauvres. C'est le souci de définir une population la moins hétérogène possible en ne combinant pas les dimensions « emploi » et « chômage » au sein d'un indicateur unique qui a conduit à privilégier une norme d'emploi élevée dans la qualification du travailleur pauvre. L'indicateur de la pauvreté en emploi est complété par l'introduction d'un indicateur censé mesurer l'intensité de travail des ménages qui indique la proportion dans laquelle les membres du ménage en âge de travailler occupent un emploi. Elle correspond au rapport entre, d'une part, le nombre de mois ouverts par tous les membres du ménage en âge de travailler durant l'année prise comme référence pour le calcul du revenu et, d'autre part, le nombre total de mois qui auraient pu, en théorie, être ouverts par les membres du ménage. Ainsi, les « personnes vivant dans des ménages à faible niveau d'intensité de travail » correspondent à la part des personnes vivant dans un ménage dont le niveau d'intensité de travail est inférieur à 0,20. À la différence de l'indicateur de travailleur pauvre, l'intensité de travail est utilisée seulement au titre de variable explicative de la pauvreté laborieuse.

La pauvreté en emploi :

ampleur du phénomène et caractérisation des travailleurs pauvres

Selon les données de l'Insee, en 2010, la France compte 4,8 millions de pauvres si l'on utilise le seuil de 50 % du revenu médian ; au seuil de 60 %, ce chiffre monte à 8,6 millions, ce qui représente un taux de pauvreté de 14,1 %, en progression de 1,1 point de pourcentage (pp) par rapport à 2008 quand débute la crise. Depuis l'année 2004, qui correspond au point bas de l'évolution de la pauvreté sur longue période, on relève une progression de 1,1 million de pauvres (850 000 au seuil de 50 %). La pauvreté, qui avait baissé de façon importante des années 1970 jusqu'au milieu des années 1990 pour se stabiliser ensuite, enregistre donc un mouvement de hausse au cours des dix dernières années. Le risque de pauvreté touche de façon inégale les différentes populations, notamment au regard du statut d'activité. L'ensemble des inactifs, qui représentent 43 % de la population âgée de plus de 15 ans en 2010, constituent plus de la moitié de la population pauvre, quel que soit le seuil retenu. Les inactifs non retraités représentent quant à eux moins du quart de la population âgée de plus de

15 ans mais 34 % de la population pauvre de plus de 15 ans au seuil de 60 % et 29 % au seuil de 50 %. Avec une progression de près de 10 points du taux de pauvreté depuis 1996 au seuil de 60 %, et de plus de 7 points au seuil de 50 %, il s'agit de la population dont la situation s'est le plus dégradée au cours de la période (graphique 1). Par contraste, le risque de pauvreté a eu tendance à s'atténuer pour les actifs occupés dont le taux de pauvreté était de 9 % en 1996. Il s'est établi à 7,6 % en 2010, après une légère remontée (+ 0,3 pp) depuis les années 2003 et 2004. Néanmoins, les actifs occupés représentent environ 30 % de la population pauvre, soit un effectif total de 1,9 million d'individus. En revanche, pour les chômeurs, la pauvreté s'accroît : plus d'un tiers (36,5 %) est en risque de pauvreté en 2010 et un quart d'entre eux (23,7 %) a des revenus inférieurs à 50 % du revenu médian. La représentation des chômeurs au sein de la population en risque de pauvreté est trois fois supérieure à leur poids dans la population âgée de plus de 15 ans (15 % vs 5 % ; 18 % au seuil de 50 %).

Graphique 1 : Taux de pauvreté des individus au seuil de 60 % du niveau de vie médian selon leur activité au sens du Bureau international du travail (BIT)

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) rétrospectives 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2010.

Si l'activité protège du risque de pauvreté, elle le fait inégalement selon les catégories socio-professionnelles. De faible niveau pour les cadres supérieurs et les professions intermédiaires (respectivement 2,6 et 4,5 %), le risque de pauvreté concerne en 2010 plus d'un employé ou ouvrier sur dix (respectivement 11,6 et 14 %). Avec un actif occupé sur cinq sous le seuil à 60 %, la catégorie

des « agriculteurs exploitants, artisans, commerçants, chefs d'entreprise » affiche une forte prévalence de la pauvreté. Il s'agit toutefois d'une catégorie hétérogène avec des revenus non seulement sensibles à la conjoncture économique, mais aussi difficilement comparables à ceux des autres catégories sociales salariées (graphique 2).

Graphique 2 : Taux de pauvreté des individus au seuil de 60 % de leur revenu médian selon leur catégorie socio-professionnelle

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2010.

La pauvreté en emploi ne concerne pas de façon identique l'ensemble des secteurs d'activité. Selon les données Insee issues de l'exploitation de l'ERFS 2010, pour 46 % des actifs occupés, le taux de pauvreté en emploi est faible ou très faible : c'est le cas de salariés des secteurs de la chimie, des industries de l'équipement ou de la production d'énergie ainsi que des salariés du tertiaire supérieur, des activités financières et d'assurance ainsi que du tertiaire « non marchand ». À l'opposé, les secteurs agricoles, de la construction et un vaste ensemble d'activités tertiaires, marchandes pour la plupart, concentrent environ 60 % des travailleurs pauvres alors qu'ils ne regroupent pas le tiers de la population active occupée. En moyenne, le taux de pauvreté atteint 13 % au seuil de 60 % (7 % au seuil de 50 %) ; il atteint 25 % dans le secteur de l'agriculture, sylviculture et pêche, 18 % dans les services d'aide à la personne, 16 % dans l'hébergement et la restauration.

Ces résultats corroborent les données sur les bas salaires issues des enquêtes emploi. Ainsi en 2011, par rapport à l'industrie, le risque de percevoir un bas salaire était de 2,2 à 2,5 fois plus élevé dans les secteurs de l'agriculture, du commerce et des services. Dans ces secteurs, la proportion des bas salaires atteint respectivement 27 %, 17 % et 19 % de l'effectif *vs* 4,6 % pour l'industrie. À lui seul, le tertiaire (2/3 de l'emploi total) concentre plus de 90 % des salariés à bas salaires dont 12 % dans le commerce (Demailly, 2012). Parce qu'elles concentrent des emplois faiblement qualifiés, fréquemment de courte durée, et souvent temporaires, de nombreuses activités tertiaires exposent leurs salariés à des risques élevés de percevoir un bas salaire. Ce risque est par exemple deux fois plus élevé (voire davantage) pour les ouvriers non qualifiés, les employés des services directs aux particuliers ou les employés de commerce que pour un ouvrier qualifié ; il est près de 40 fois plus élevé pour un temps partiel par rapport à un temps plein ; près de 4 fois plus élevé pour des CDD (hors État et collectivités locales) au regard de la référence CDI (*ibid.*).

Selon l'indicateur « *in-work poverty risk* », la France compte, en 2009, 6,7 % de travailleurs pauvres, soit moins que la moyenne européenne (UE27) qui s'élève à 8,4 % ; mais ce taux est équivalent à celui de l'Allemagne (6,8 %) ou de la Grande-Bretagne (6,7 %). Comme observé en moyenne au niveau européen, le taux français enregistre une légère hausse (+ 0,5 point de pourcentage) depuis 2005, alors que la pauvreté en emploi augmente nettement en Allemagne (+ 2 pp) et diminue en revanche assez nettement en Grande-Bretagne (- 1,6 pp) (Commission européenne, 2011).

La pauvreté laborieuse dépend de facteurs qui tiennent à la composition du ménage et aux caractéristiques de l'emploi occupé. Concernant les caractéristiques de l'emploi, on retrouve en France deux observations transversales à l'ensemble des pays européens :

- la plus forte exposition des travailleurs occupant un emploi temporaire, dont le taux de pauvreté en emploi, qui atteint 12,6 %, est trois fois plus élevé que pour les travailleurs ayant un contrat permanent ;
- un taux de pauvreté en emploi deux fois moindre pour les travailleurs à plein temps que pour les temps partiels (5,4 % *vs* 11,1 %) (graphique 3). Pour ces deux indicateurs, la France affiche des résultats globalement meilleurs que ceux observés en Allemagne, sauf pour le taux de pauvreté des travailleurs à temps partiel (11,1 % *vs* 10 %) (graphique 3). Ils sont également meilleurs que la moyenne européenne sauf pour le taux de pauvreté des travailleurs sur contrats temporaires. Le poids des travailleurs temporaires dans l'ensemble de la population française âgée de 15 à 74 ans est au niveau de la moyenne européenne, mais d'une part, ce type de contrat concerne relativement plus les jeunes (15-24 ans) en France (55 % *vs* 42 %) et, d'autre part, le taux de passage vers un emploi permanent y apparaît sensiblement plus faible (17 % *vs* 34,6 %).

**Graphique 3 : Taux de pauvreté en emploi
selon le type d'emploi et le ménage (données 2008)**

Source : Eurostat, EU-Silc 2009 (Commission européenne, 2011).

**Graphique 4 : Taux de pauvreté par type de ménage selon l'intensité de l'emploi
(données 2008)**

Source : Eurostat, EU-Silc 2009 (Commission européenne, 2011).

Concernant l'effet de la composition du ménage sur la pauvreté laborieuse, à l'instar de la plupart des pays européens, les travailleurs vivant au sein de ménages sans enfant ou de ménages comprenant deux ou plus de deux adultes mais sans enfant, ont les plus faibles taux de pauvreté (respectivement 5,2 % et 3,5 %), tandis que 8,8 % des isolés sont pauvres. Avoir des enfants accroît le risque de pauvreté, qui s'établit à 8 % ou 7,1 % (selon le type de ménage) pour atteindre 18 % pour les parents isolés, niveau qui situe la France dans une position moyenne au sein de l'Europe des 27 (graphique 3). Comme évoqué plus haut, l'indicateur d'« intensité de travail des ménages » permet de préciser le risque de pauvreté monétaire selon le degré d'attachement des ménages au marché du travail, mesuré par le ratio du nombre d'heures travaillées rapporté au nombre d'heures « travaillables ». De façon attendue, le taux de pauvreté des ménages décroît de façon importante à mesure que l'intensité en emploi augmente : en France, le taux de pauvreté passe ainsi de 50 % à 4,2 % entre les deux situations extrêmes. La tendance est la même en Allemagne, mais le taux de pauvreté des individus dans des ménages à très faible intensité de travail (moins de 20 % des heures travaillées) atteint 70 %, soit un niveau très élevé au sein de l'UE27. Par ailleurs, alors qu'en France, la présence d'enfants accroît la pauvreté, et de façon importante, elle est neutre en Allemagne, pays qui présente également un faible pourcentage d'adultes vivant dans les ménages à très forte intensité de travail, notamment en présence d'enfants : alors que 28 % des adultes vivent dans des ménages avec enfants à forte intensité de travail (supérieure à 80 %), ce pourcentage atteint 58 % en France, ce qui reflète à la fois l'existence en Allemagne de salaires plus élevés et la faible incitation à l'activité pour les autres participants au ménage (graphique 4).

Qu'elles reposent sur des visions plutôt restrictives du travail (définition européenne) ou qu'elles se rapprochent, à l'instar de l'Insee, de la notion d'actif pauvre, l'ensemble des données présentées ci-dessus embrassent les principaux mécanismes qui conduisent à la pauvreté laborieuse. La faiblesse des revenus tirés du travail, mais aussi le faible attachement au marché du travail et le nombre élevé de personnes dépendantes au sein du ménage (notamment le nombre d'enfants) sont trois des principaux facteurs qui exposent le travailleur au risque de pauvreté. Pour autant, si chaque situation de pauvreté laborieuse renvoie au moins à l'un de ces facteurs, aucun d'entre eux pris isolément ne conduit nécessairement à la pauvreté. Plus vraisemblablement, c'est leur combinaison qui va exposer les travailleurs au risque de pauvreté. Toutefois, de la complexité des déterminants de la pauvreté laborieuse découle la difficulté d'équiper les politiques publiques de lutte contre la pauvreté avec les instruments appropriés garantissant des résultats significatifs et pérennes.

La pauvreté en emploi et les formes d'intervention publique

Depuis la fin des années 2000, la politique de lutte contre la pauvreté laborieuse s'incarne en France dans le dispositif du revenu de solidarité active (RSA). Ci-

blé sur la question de la pauvreté, en particulier du « travailleur pauvre », et, en tant que tel novateur, il s'inscrit néanmoins dans une séquence longue d'interventions publiques. Celles-ci sont en lien avec les évolutions du marché du travail, marquées par l'émergence d'un segment « secondaire », caractérisé par de mauvaises conditions d'emploi et la faiblesse des revenus tirés de l'activité. La question de la diversification des formes de l'emploi apparaît en effet, en France, vers la fin des années 1970, à partir des travaux portant sur les formes particulières d'emploi qui révèlent l'existence d'une multiplication de situations intermédiaires entre les deux états polaires « être en emploi » ou « être au chômage ». Au cours de la décennie suivante, les politiques d'emploi destinées à lutter contre le chômage de longue durée ou le chômage des jeunes contribuent également à l'effritement de la norme d'emploi à plein temps. L'enregistrement des demandeurs d'emploi introduit alors une distinction entre ceux qui sont sans aucune activité et ceux qui exercent des activités réduites et des règles particulières prévoyant des possibilités de cumul entre prestations sociales de substitut et rémunération d'activité sont instaurées. Fondés sur un principe d'incitation à la reprise d'un emploi ou de maintien dans l'emploi, ces mécanismes d'intéressement sont établis pour les allocations de chômage (Gurgand, 2002) d'une part, et pour le revenu minimum d'insertion (RMI), d'autre part (Cazain et Donné, 2007). La question traitée est toutefois moins celle de la pauvreté en emploi que celle de la reprise de l'emploi dont on espère une sortie de la pauvreté. Les chômeurs sont en effet les plus exposés puisqu'un peu plus d'un tiers d'entre eux ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté monétaire à 60 % (cf. *supra*). Ce faisant, on néglige la qualité de l'emploi repris en supposant que des trajectoires favorables s'enclenchent sur la base d'un retour à l'activité. Les années 2000 sont marquées par la mise en place de nouveaux dispositifs tels que la prime pour l'emploi et la composante « activité » du revenu de solidarité active. Ils visent explicitement à améliorer la situation des travailleurs pauvres, même si le bilan qui en est dressé sous cet angle semble mitigé pour des raisons spécifiques de ciblage ou de non-recours. Nous revenons brièvement sur ces dispositifs ci-dessous.

En matière d'indemnisation chômage, les règles de cumul sont différentes selon qu'il s'agit des allocations d'assurance ou de solidarité. Dans le premier cas, les demandeurs d'emploi peuvent cumuler partiellement l'allocation de retour à l'emploi (ARE) avec des revenus d'activité professionnelle occasionnelle, salariée ou non, sous réserve de remplir trois conditions principales. Celles-ci diffèrent légèrement selon que le demandeur d'emploi conserve une partie de ses activités antérieures ou reprend une activité réduite après la perte totale de son emploi. De manière générale, le temps de travail de l'activité ne doit pas dépasser un certain seuil (100 heures par mois après une perte d'emploi totale) ; de plus, la durée du cumul est limitée dans le temps (quinze mois), sauf pour les plus de 50 ans ; enfin, les rémunérations de ces activités sont plafonnées (70 % des rémunérations brutes mensuelles perçues avant la perte d'em-

ploi). Le deuxième cas concerne les chômeurs de longue durée bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Ils sont couverts par deux régimes d'intéressement distincts selon que l'activité reprise est d'une durée inférieure ou supérieure à 78 heures mensuelles, niveau retenu comme permettant l'autonomie financière de l'individu. Ainsi, ceux dont la durée d'activité dépasse ce seuil cumulent intégralement rémunération et ASS pendant le premier trimestre ; au-delà, le montant de l'allocation est diminué des revenus d'activité perçus et le bénéficiaire perçoit une prime forfaitaire mensuelle (150 euros), le tout pendant une durée maximale de 12 mois. Pour ceux qui reprennent une activité de moins de 78 heures, le cumul intégral est plus long (six mois) ; il est suivi de la perception d'une allocation minorée pendant six mois.

Le tableau de bord des indicateurs conjoncturels décrivant les caractéristiques des inscrits à Pôle emploi permet d'estimer la part des demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C (sans activité réduite ou avec des activités réduites de plus ou de moins de 78h) qui ont exercé des activités réduites en septembre 2010, selon leur statut d'indemnisation.

Tableau 1 : Demandeurs d'emploi (DE) de catégorie A, B, C de septembre 2010, selon le mode d'indemnisation et l'exercice d'activités réduites (en %)

	Pas d'activité réduite	Activités de moins de 78 h	Activités de plus de 78 h	Total *)
DE indemnisés en ARE	60,0	15,0	23,7	100
DE indemnisés en ASS	74,6	10,9	13,6	100
DE non indemnisés	75,5	11,6	12,9	100

Source : tableau de bord, ministère du Travail et de l'Emploi. *) Les totaux sont légèrement différents de 100 % du fait de non renseignés.

Ainsi, environ 40 % des demandeurs d'emploi (cat. A, B, C) indemnisés par le régime d'assurance (ARE), soit près d'un million de personnes, exercent des activités réduites en septembre 2010. Parmi les demandeurs d'emploi couverts par l'ASS ou non indemnisés, la proportion est de l'ordre du quart, soit respectivement 76 000 et 375 000 personnes. Bien sûr, l'exercice de telles activités ne correspond pas systématiquement à une situation de pauvreté en emploi puisque tout dépend de la composition familiale, des caractéristiques de l'emploi repris et du niveau de la prestation chômage perçue. En particulier, on peut penser que les demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'ARE et exerçant des activités longues sont moins concernés alors que les titulaires de l'ASS ou les non-indemnisés le sont beaucoup plus, notamment s'ils n'ont accès qu'à des activités réduites courtes. Cela reflète bien sûr des proximités différenciées avec le mar-

ché du travail. De fait, des données plus anciennes indiquaient qu'en mars 2000, environ 19 % des personnes ayant des droits à l'ASS étaient en activité réduite. Elles étaient en moyenne plus jeunes et avaient une ancienneté moindre dans l'allocation. De plus, les femmes étaient surreprésentées dans ce groupe, du fait des emplois à temps partiel occupés dans les activités de services aux personnes ; pour les hommes, l'incidence des contrats aidés du secteur non marchand était particulièrement marquée (Bernard/Canceill, 2001).

Mis en place dès l'instauration du RMI, en 1988, le mécanisme d'intéressement visait à neutraliser, pendant une certaine période, en totalité ou en partie, les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prestation. Il s'agissait d'éviter une sortie trop brutale de l'allocation et des droits qui lui étaient attachés, afin d'encourager la reprise de l'emploi en compensant, notamment, les frais supportés à cette occasion. D'ailleurs, le mode de calcul différentiel du RMI pouvait en faire un revenu maximum pour les allocataires reprenant une activité procurant des revenus inférieurs au seuil d'éligibilité. Amélioré à plusieurs reprises, le mécanisme d'intéressement a été plus particulièrement réformé en 2006 pour être très sensiblement calqué sur celui de l'ASS. En juin 2007, un peu moins de deux ans avant le passage au RSA, 197 000 allocataires bénéficiaient d'une mesure d'intéressement, soit environ 12,8 % de l'ensemble des allocataires du RMI. Leur profil est particulier puisque les moins de 35 ans et les allocataires de moins de deux ans sont surreprésentés dans ce groupe ; de plus, les différences dans leur répartition territoriale reflètent largement les contextes socio-économiques locaux : là où les taux de chômage sont plus faibles, leur proportion est plus élevée (Cazain/Donné, 2007).

Troisième mécanisme destiné à lutter contre la pauvreté en emploi, la prime pour l'emploi (PPE) a été instaurée en 2001. Sensiblement revalorisée à deux reprises, son montant a été gelé en 2008, lors de la mise en place du RSA avec lequel elle est partiellement articulée. Présentée initialement comme un droit à récupération fiscale destiné à compenser le relèvement des prélèvements sociaux et fiscaux pesant sur le travail, il s'agit d'un dispositif de type impôt négatif. Il est donc très différent du système des allocations présenté précédemment. Attribuée aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée sous conditions de ressources, la PPE vise directement à compléter des revenus d'activité faible. Pour en bénéficier, l'un au moins des membres du foyer fiscal correspondant doit avoir un emploi à plein temps ou à temps partiel. Son montant dépend de la durée d'activité annuelle du demandeur, de son revenu d'activité et de sa situation familiale. Calculée en pourcentage du revenu d'activité, elle est déduite de l'impôt sur le revenu à payer ou versée directement aux bénéficiaires non imposables. Depuis l'instauration du RSA activité, son montant est minoré des sommes perçues à ce titre au cours de l'année civile. Entre 2001 et 2008, le nombre de foyers fiscaux bénéficiaires se situe entre 8,5 millions et 9,1 millions, soit pour chaque année le quart environ des foyers fiscaux (Duval, 2009). Cette large ouverture du dispositif fondé sur un barème qui

s'étend de 0,3 à 1,4 Smic et même 2,1 Smic pour les parents isolés et les couples mono-actifs l'a exposé à la critique d'un ciblage insuffisant puisqu'il couvre des travailleurs à bas revenus ou des ménages à faible niveau de vie et non spécifiquement des travailleurs pauvres. Bien plus, il en exclut certains à travers une condition d'activité minimum destinée à éviter un émiettement de l'emploi.

Enfin, le RSA activité est la composante véritablement nouvelle du dispositif remplaçant le RMI, l'allocation de parent isolé (API) et une partie des dispositifs antérieurs d'intéressement. Explicitement destiné à lutter contre la pauvreté et à favoriser la reprise d'un emploi ainsi que le maintien en emploi même faiblement rémunéré, il s'agit d'une allocation sociale calculée en fonction de la composition du ménage et de ses ressources. La composante RSA socle se substitue au minimum d'insertion et à l'allocation de parent isolé. Les allocataires du RSA socle qui perçoivent de faibles revenus d'activité bénéficient du RSA socle et activité. Le RSA activité est le nouveau volet de la prestation et remplace les anciens dispositifs d'intéressement, mais son versement n'est plus limité dans le temps, dès lors que les ressources du ménage sont inférieures au plafond d'éligibilité. Par rapport à la prime pour l'emploi à laquelle il se substitue partiellement, le revenu de solidarité active apporte en outre une dimension « familialisée » ; l'association de la PPE et du RSA constitue ainsi un nouveau système de supplément aux bas revenus d'activité davantage tourné vers les travailleurs pauvres. En juin 2012, sur les 2,09 millions de foyers bénéficiaires, 480 000 perçoivent le RSA activité (soit 23 % de l'ensemble des allocataires de la prestation). Les bénéficiaires du RSA socle et activité, dont la croissance annuelle est la plus dynamique, sont au nombre de 223 000 et représentent 10,7 % de l'ensemble (Cazain/Siguret, 2012).

Par rapport à l'objectif général destiné à pallier les phénomènes de pauvreté en emploi, les travaux du comité national d'évaluation ont souligné l'impact réel mais relativement limité du dispositif. Deux résultats ressortent de l'évaluation conduite sur les données administratives des allocataires à bas revenus des Caf et MSA (Comité national d'évaluation du RSA, 2011). En premier lieu, le RSA activité a permis une baisse de 0,2 point du taux de bas revenus en 2010. De plus, il s'accompagne d'une augmentation sensible (+ 18 %) du revenu médian par unité de consommation (RUC) des allocataires qui en bénéficient. Il permet donc de réduire l'intensité de la pauvreté des plus précaires, avec un impact plus important pour les foyers allocataires restant en dessous du seuil de bas revenus (+ 20 % vs 12 % pour ceux ayant franchi le seuil de bas revenus). Les augmentations du RUC sont par ailleurs supérieures pour les allocataires sans enfant. On peut toutefois considérer que ces résultats sont surestimés faute de prendre en compte la diminution de la PPE engendrée par la perception de la nouvelle prestation. De même, ils ne tiennent pas compte des mesures d'intéressement dont auraient bénéficié les allocataires des RMI et API en période de reprise d'emploi (*ibid.*). Enfin, bien que l'objectif du RSA activité soit de réduire la pauvreté en emploi, le recouvrement entre les travailleurs pauvres et les mé-

nages éligibles au RSA activité n'est que partiel. D'une part, la moitié environ des foyers éligibles ne serait pas en situation de pauvreté du fait que le barème de la prestation garantit un revenu supérieur au seuil de pauvreté. De plus, l'appréhension annuelle des ressources utilisées pour la définition des personnes pauvres ne correspond pas à la référence trimestrielle utilisée pour la gestion du droit. Or, de faibles ressources un trimestre donné ouvrent droit au RSA et peuvent se combiner avec des revenus annuels supérieurs au seuil de pauvreté. D'autre part, un tiers des travailleurs pauvres n'appartiendrait pas à un foyer éligible à la composante activité du RSA du fait des conditions d'âge (plus de 25 ans), de la composition familiale et aussi du paramètre des revenus déjà mentionné (Marc/Pucci, 2011).

À l'effet direct de réduction de la pauvreté attendu du nouveau dispositif RSA s'ajoute l'effet « indirect » dû au renforcement des incitations à l'emploi sur lequel il repose. Au regard de la situation antérieure, la proportion de personnes en emploi parmi les bénéficiaires est sensiblement supérieure : elle s'établit à 42 % pour les hommes en couple et 37 % pour les femmes isolées alors que le taux d'emploi des bénéficiaires des RMI et API fluctuait entre 20 % et 25 % (Comité national d'évaluation du RSA, 2011). Mais les emplois occupés par ces allocataires sont largement marqués par les deux formes de précarité que sont les emplois à temps partiel et les contrats temporaires. La surreprésentation des emplois à temps partiel et temporaires concerne plus de la moitié des allocataires du RSA socle ou socle et activité. Si les allocataires du RSA activité sont moins souvent sur des contrats temporaires, ils sont tout aussi nombreux à être employés sur des contrats à temps partiel (tableau 2). Découlant en partie d'un effet de barème, puisque les allocataires qui reprennent des emplois de meilleure qualité sortent directement du RSA, ce résultat montre l'articulation entre ce nouveau dispositif institutionnel et un segment particulier du marché du travail qui expose particulièrement à la pauvreté en emploi.

Tableau 2 : Nature des emplois occupés selon le statut en 2010 (en %)

	Emplois à temps partiel	Contrats temporaires
Allocataires RSA socle / socle et activité	56,0	54,0
Allocataires RSA activité	51,0	39,0
Ensemble des actifs occupés	17,0	12,0

Source : Comité national d'évaluation du RSA, 2011.

L'évaluation a également porté sur le possible effet d'une réduction de l'offre de travail des bénéficiaires du RSA activité ; les simulations avaient en effet montré que le gain financier du passage d'un temps partiel à un temps plein di-

minuait quand on comparait les gains à l'emploi avant et après RSA. Cette incidence – qui aurait pu conduire à la diminution de l'intensité de travail des ménages, notamment en affectant la participation des femmes au marché du travail (Allègre, 2011) – n'est pas retrouvée dans les évaluations réalisées à ce jour. Il invite néanmoins à prendre en considération l'ensemble des freins à la reprise d'emploi, notamment la question, pour les mères, des « coûts » liés à l'activité, et souligne du même coup les limites des seuls indicateurs de pauvreté monétaire dans l'appréhension de la pauvreté en emploi.

En tout état de cause, outre ses effets modestes sur le taux de pauvreté ou sur le taux d'emploi, le dispositif RSA ne peut être analysé indépendamment de l'importance du non-recours, estimé à deux tiers des allocataires potentiels pour le RSA activité et à environ un tiers pour le RSA socle, qui en limite considérablement l'impact. Selon les simulations réalisées, le recours des éligibles diminuerait de 0,7 point le taux de pauvreté de l'ensemble de la population, à rapprocher des 0,2 points constatés en 2010. Au-delà du manque d'informations sur un dispositif nouveau, d'autres facteurs sont à l'origine du non-recours tels que la complexité du droit face à l'instabilité des situations professionnelles ou familiales, qui peut conduire à une mauvaise évaluation de l'éligibilité. Mais d'autres causes potentielles du non-recours doivent être évoquées, comme celle d'une situation économique moins dégradée qui peut ne pas inciter à faire la demande de la prestation. Cette volonté d'autonomie peut alors s'exprimer de différentes manières : utilisation d'une épargne, sentiment de pouvoir s'en sortir tout seul, voire réticence à bénéficier d'une prestation ciblée sur les personnes pauvres (Domingo, 2012). La création du RSA activité émerge donc comme le fruit d'un long processus de recherche des meilleurs outils pour lutter contre la pauvreté. Celui-ci n'est pas dénué d'ambiguïtés puisque, à travers l'encouragement à la reprise d'emploi, il a sans doute conforté un mouvement de dégradation partielle de la qualité des emplois, débouchant sur le recouvrement possible entre activités professionnelles et pauvreté. D'une certaine manière, cet état peut se substituer à la pauvreté hors emploi pour une partie des allocataires.

AU TOTAL, LES MUTATIONS LONGUES des organisations productives, marquées par l'instauration progressive de multiples formes de flexibilisation, contribuent à une diversification des formes d'emploi et de chômage depuis une trentaine d'années, en France. Ce processus n'est pas étranger à l'émergence dans le débat public de la question de la pauvreté en emploi, même si l'emploi reste le meilleur garant contre une situation de pauvreté monétaire. L'intelligibilité de la mesure quantitative du phénomène est toutefois rendue complexe par le jeu des différentes conventions utilisées, qu'elles soient relatives à l'unité ménage ou à la période de référence. De la sorte, la perception subjective du phénomène par les individus ou son appréhension par les professionnels de l'intervention sociale peut ne pas correspondre avec les chiffres fournis par les experts. De plus, comme l'ensemble des états de pauvreté, ceux correspondant à la pauvreté en

emploi n'ont pas les mêmes conséquences selon la manière dont ils marquent les trajectoires des actifs. Au-delà de la mesure globale du phénomène, il conviendrait de mieux les appréhender selon qu'ils sont durables, récurrents ou transitoires. L'importance relative de ces états confère à la pauvreté en emploi un sens différent, à la fois du point de vue social et du point de vue économique et débouche sur des formes d'intervention différentes.

Indications bibliographiques

ALLÈGRE G., « Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail », *Revue de l'OFCE*, n° 118, 2011

ALLÈGRE G., « Travailleurs pauvres, de la définition à l'interprétation », Communication présentée au Séminaire TEmPS : *La pauvreté laborieuse en question*, Centre d'Économie de la Sorbonne, Université Paris 1, 25 mars 2010

BERNARD S., CANCEILL G., « Le travail occasionnel des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique : quels emplois, quels revenus ? », *Premières synthèses*, mai 2001

CAZAIN S., DONNÉ S., « Le dispositif d'intéressement à la reprise d'emploi du RMI », *L'e-ssentiel*, n° 67, novembre 2007

CAZAIN S., SIGURET I., « Les allocataires du RSA fin juin 2012 », *L'e-ssentiel*, n°126, septembre 2012

COMITÉ NATIONAL D'ÉVALUATION DU RSA, *Rapport final d'évaluation du rSa*, Comité national d'évaluation du RSA, Paris, décembre 2011

COMMISSION EUROPÉENNE, *Employment and Social Developments in Europe* [en ligne], Commission européenne, Bruxelles, 2011. Disponible sur : http://ec.europa.eu/employment_social/esde/2011 [consulté le 05/04/2011]

DEMAILLY D., « Les bas salaires en France entre 1995 et 2011 », *DARES Analyses*, n° 68, octobre 2012

DOMINGO P., « Les non-recourants au RSA », *L'e-ssentiel*, n°124, 2012

DUVAL J., « Les bénéficiaires de la Prime pour l'emploi », *TRÉSOR-ÉCO*, n° 63, juillet 2009

GURGAND M., « Activité réduite, le dispositif de l'Unédic est-il incitatif ? » *Travail et Emploi*, n° 89, janvier 2002

LELIÈVRE M., MARLIER É., PÉTOUR P., « Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres », *Solidarité santé*, n° 2, 2004

MARC C., PUCCI M., « Le RSA est-il ciblé sur les travailleurs pauvres au sens Eurostat ? », *Politiques sociales et familiales*, n° 104, 2011

PONTHIEUX S., « Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique. Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité », *INSEE, Document de travail*, n° F0902, 2009.

- V -

**POLITIQUES D'ACTIVATION
EN EUROPE ET EN AUSTRALIE**

La politique européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion : l'inclusion active¹

Emma TOLEDANO LAREDO

La politique d'inclusion active dépasse le cadre de l'activation au niveau du marché du travail. Le concept est apparu au début des années 1990, avec une recommandation du Conseil européen sur le revenu adéquat. Cette notion a peu à peu évolué pour aboutir à celle d'inclusion active en 2008. L'inclusion active est un concept européen qui n'est pas repris comme tel par exemple par la Banque mondiale ou par l'OCDE, bien que les termes utilisés par ces organismes soient tout à fait proches intellectuellement. La notion d'inclusion active est par ailleurs liée à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle englobe le droit au travail, le droit au logement ainsi que le droit à la protection sociale, en vue de garantir une existence digne aux moins bien lotis. Dans cette contribution, nous rappellerons les différents objectifs de la Stratégie Europe 2020, parmi lesquels figure la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. À cette fin, l'Union européenne (UE) recourt à l'inclusion active qui s'articule autour de trois piliers : l'assurance d'un revenu suffisant, des politiques actives favorisant le retour à l'emploi et l'accès à des services de qualité.

Les objectifs de la Stratégie Europe 2020

L'inclusion active est rattachée au domaine social. Ce domaine relève de la souveraineté des États membres, qui rechignent par ailleurs à laisser la place à une compétence communautaire. C'est néanmoins un domaine où ont été déterminés des objectifs cibles en 2010, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020. Dans cette stratégie adoptée au niveau des chefs d'État et de gouvernement, plusieurs objectifs sont en effet liés au domaine social, et notamment à la stratégie d'inclusion active détaillée ci-après.

Les objectifs de la Stratégie Europe 2020 recouvrent les champs suivants :

- l'emploi, l'objectif étant de parvenir à ce que 75 % de la population entre 20 et 64 ans occupent un emploi ;
- la recherche-développement et l'innovation, avec un investissement (fonds publics et privés) porté à 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et l'innovation ;
- le changement climatique et l'énergie, *via* la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % (voire de 30 %, si les conditions le permettent) par rapport à 1990, une utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 % et une augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique ;

¹ Article rédigé en janvier 2013, NdE.

- l'éducation, avec la réduction du taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et l'acquisition d'un diplôme d'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population entre 30 et 34 ans (afin de casser l'héritage intergénérationnel de la pauvreté). En effet, plus on avance vers l'éducation, plus on réduit le risque d'être en chômage de longue durée ;
- la pauvreté et l'exclusion sociale, à travers la réduction d'au moins 20 millions de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les trois objectifs de la Stratégie Europe 2020 ayant trait au social (l'emploi, l'éducation et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) sont extrêmement ambitieux. Nous sommes déjà en 2013 et nous savons que si nous suivons la tendance actuelle, avec la crise qui perdure, nous n'y arriverons pas. Il nous donc faut continuer à faire un effort dans le domaine social avec des instruments comme l'inclusion active pour pousser dans cette direction.

Graphique 1 : Personnes en risque de pauvreté après transferts sociaux en 2010 au sein de l'UE (en % de la population totale)

Source : Eurostat [en ligne]. Disponible sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=0&pcode=t2020_52&language=fr&toolbox=data [consulté le 12/07/2013].

Lecture : l'indicateur mesure la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).

Graphique 2 : Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2010 au sein de l'UE (en % de la population totale)

Source : Eurostat, [en ligne]. Disponible sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=0&pcode=t2020_50&language=fr&toolbox=data [consulté le 12/07/2013].

Lecture : cet indicateur résume le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et/ou vivent dans le dénuement matériel et/ou vivent dans des ménages à très faible intensité de travail.

La stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion : l'inclusion active

La stratégie d'inclusion active vise à garantir à chacun l'insertion sociale et, dans la mesure du possible, l'insertion professionnelle. Il s'agit d'un instrument d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté qui va au-delà du cadre de l'activation sur le marché du travail.

La démarche est fondée sur l'équilibre et l'interaction entre trois piliers :

- la garantie d'un revenu suffisant (à travers un complément de ressources adéquat) ;
- des politiques actives, favorisant l'insertion sur le marché du travail ;
- l'accès à des services de qualité.

Cette stratégie a été notamment explicitée dans la recommandation de la Commission adoptée le 3 octobre 2008, suivie en décembre de la même année par

les conclusions du Conseil européen. Dans ses conclusions, le Conseil européen a demandé aux États membres de mettre en œuvre cette recommandation, donnant ainsi une visibilité politique à ce texte. Il est prévu que la mise en œuvre de la stratégie fasse l'objet d'un suivi, par le biais d'indicateurs communs, d'une stratégie d'action et d'un rapport de suivi de la Commission en 2013.

Soutien au revenu suffisant

Principes communs

Avec la garantie d'un revenu suffisant, l'objectif poursuivi au niveau européen est de couvrir l'ensemble des situations d'exclusion, sur une base universelle. Sont ensuite couvertes les personnes pour lesquelles un travail ou une formation ne sont pas disponibles : on parle des personnes qui sont le plus éloignées du marché du travail. La couverture, sans limite de durée, est accompagnée de politiques nécessaires à l'insertion économique et sociale. Cela comprend non seulement l'activation sur le marché du travail, mais aussi des programmes d'insertion sociale.

Parmi les 27 États membres de l'Union européenne, 25 ont un système de revenu minimum alors que la Grèce et l'Italie n'ont pas de revenu minimum officiel, inscrit réellement dans leurs systèmes : le schéma de revenu minimum existe certes, mais il n'est pas codifié dans la législation nationale. Mais, en tout état de cause, les caractéristiques de ces systèmes révèlent des réalités très différentes d'un État membre à l'autre. Par ailleurs, d'autres facteurs rendent ces systèmes très différents. L'un des rôles de la Commission dans le cadre européen de la politique sociale est de dialoguer avec les États membres, d'échanger sur les bonnes pratiques et de voir dans quelle mesure ces bonnes pratiques peuvent être reproduites ailleurs. La difficulté réside dans le fait que plus on creuse pour comprendre quelles sont les réalités des États membres, plus on se rend compte qu'il est vraiment difficile de reproduire des éléments individuels de ces systèmes ailleurs, parce que cela dépend des traditions historiques, culturelles et de la dimension d'un pays.

Orientations pratiques

Les montants permettant de couvrir les besoins essentiels font partie des orientations pratiques. Le montant est clairement fondamental, car il existe des situations où le montant déterminé dans le cadre d'un système de revenu minimum ne permet pas de lutter réellement contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Le revenu minimum présente en effet de nettes différences d'un pays de l'UE à l'autre. Par ailleurs, il faut que le système présente une incitation à l'emploi. Le débat porte sur le fait de savoir comment lutter contre les facteurs désincitatifs et comment s'attaquer aux problèmes des systèmes de protection sociale qui ne

mobilisent pas à l'emploi. Puis, il faut que le système soit révisable périodiquement parce que les systèmes et la situation des personnes changent. En outre, l'aide doit présenter un caractère différentiel. En effet, une personne qui vit seule doit être considérée différemment d'un ménage où l'intensité d'emploi est variable, ou d'un ménage à faible intensité de travail avec des enfants. Chaque situation est différente. Enfin, il est nécessaire de garantir l'information des personnes sur leurs droits. Il s'agit ici aussi d'un élément fondamental du système, car les personnes qui sont en situation d'exclusion sociale, qui risquent la pauvreté ou qui sont déjà dans une situation de pauvreté sont les personnes les plus isolées socialement. Ce sont donc souvent celles qui sont le moins bien informées sur les systèmes qui potentiellement pourraient leur venir en aide. Par conséquent, il faut s'assurer qu'elles soient informées pour que le montant alloué dans le budget national pour ce système de protection sociale puisse effectivement être versé aux personnes qui en ont besoin et pour que la couverture soit efficace.

Graphique 3 : Le niveau de l'aide sociale nette dans l'UE*) en termes de pourcentage du revenu médian des ménages – 2010, parent isolé avec deux enfants

Source : Eurostat et OCDE. *) Chypre et l'Italie non inclus.

L'axe vertical du graphique 3 montre le niveau de 60 % du revenu médian sur lequel se base la stratégie d'inclusion active, en fonction duquel on mesure le risque de pauvreté pour la situation familiale d'un parent isolé avec deux enfants. Il apparaît que l'aide sociale d'un nombre très restreint de pays atteint le

niveau de 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux). À la lumière de ce graphique, on pourrait conclure par exemple que le Royaume-Uni est dans une situation relativement intéressante au niveau de la protection sociale par le revenu minimum. Cependant, cela cache de grandes disparités entre les villes du Royaume-Uni, notamment en termes de loyers. Or les aides accordées sont construites sur les niveaux des loyers. Par conséquent, ce graphique ne signifie pas qu'au niveau de la population en Angleterre, le système de revenu minimum soit meilleur ou plus efficace que dans d'autres pays. Il est dès lors particulièrement difficile de faire de réelles comparaisons par pays en utilisant les analyses fines produites par Eurostat ou par l'OCDE.

Des politiques actives favorisant l'insertion sur le marché du travail

Principes communs

En matière de politiques actives favorisant l'insertion sur le marché du travail, la recommandation de 2008 a pour principe de mettre les besoins des personnes exclues du marché du travail au centre des réponses, selon une approche personnalisée. Il s'agit par ailleurs de promouvoir les marchés du travail inclusifs. Or, pouvons-nous dire que les systèmes qui contraignent les individus à accepter d'aller vers des emplois qui ne correspondent pas à leur choix sont de vrais marchés du travail inclusifs et qui intègrent, lorsque l'individu perd toute une série de bénéfices annexes (en termes de formation par exemple) en cas de refus d'un système d'emploi ? Sur ce point, les réalités sont de nouveau très différentes au niveau européen.

Il est question également de promouvoir des emplois de qualité, afin par exemple de prévenir le phénomène des travailleurs pauvres, qui s'est développé notamment depuis la crise de 2008. Auparavant, on considérait que dans la mesure où on avait un emploi, on était protégé contre le risque de pauvreté. Désormais, ce n'est plus vrai : tout en ayant un emploi, une personne peut rester dans la pauvreté. C'est vrai surtout pour les jeunes, dans des pays comme l'Espagne ou comme la Grèce. C'est vrai aussi pour les femmes, parce que sont des catégories qui ont tendance proportionnellement à occuper davantage d'emplois à durée déterminée.

Un autre principe est de lutter contre la segmentation du marché du travail, en promouvant le maintien et la progression dans l'emploi. Il s'agit du débat sur les contrats à durée indéterminée et les contrats à durée déterminée. Dans des pays comme l'Espagne ou l'Italie, on observe un net clivage entre ces deux types de contrats. Les contrats à durée indéterminée, difficilement accessibles, présentent une grande sécurité de travail, tandis qu'une proportion importante de contrats à durée déterminée ne présente aucune sécurité de l'emploi, exposant à une très grande précarité et, partant, au risque de pauvreté dans l'emploi.

Orientations pratiques

En ce qui concerne les orientations pratiques, l'idée est d'investir dans le capital humain pour que la politique active soit efficace. Il s'agit d'investir dans l'éducation et dans la formation tout au long de la vie, mais aussi d'apporter une aide à la recherche d'emploi en accompagnant par de la formation et par de la motivation tout en incitant financièrement à travailler. En effet, si le système prévoit que dès lors que vous trouvez un emploi, vous perdez certains bénéfices et notamment le revenu minimum, ce n'est pas une incitation financière à travailler, parce qu'avec cela vous allez perdre un certain soutien, notamment si vous commencez à travailler et que la garde de vos enfants va vous coûter plus cher. Par conséquent, vous n'allez pas souhaiter vous remettre sur le marché du travail. Une autre orientation pratique est de promouvoir l'inclusion financière et le microcrédit. Enfin, il s'agit d'apporter un soutien dans l'emploi, en maintenant tous les services sociaux liés à l'emploi et au revenu minimum lors de la reprise d'un emploi.

Graphique 4 : Proportion de travailleurs pauvres dans la population en emploi

Source : Commission européenne.

Sur le graphique 4, il est intéressant de signaler que l'Allemagne fait partie des États membres où le risque de pauvreté s'accroît pour la population en emploi. En raison de son fort taux d'emploi et de son très faible taux de chômage de longue durée, l'Allemagne est considérée comme un modèle économique. Tou-

tefois, c'est aussi un pays concerné par le risque de pauvreté dans l'emploi, en raison de la multiplication et de l'accroissement des contrats à durée déterminée, de très courte durée et très précaires pour faire face notamment à la crise. À l'inverse, si le risque de pauvreté en emploi diminue en Roumanie, il faut garder à l'esprit que le niveau de pauvreté continue à être préoccupant. Des progrès doivent encore être faits dans ce domaine au niveau européen.

L'accès à des services de qualité

Le dernier pilier de la stratégie d'inclusion active est l'accès à des services de qualité, qui vont au-delà des services liés à l'emploi (logement, services de garde d'enfants et services pour la mobilité notamment).

Principes communs

Les principes de ce troisième pilier sont la disponibilité territoriale, l'accessibilité géographique et l'accessibilité financière des services de qualité. Il s'agit aussi d'investir dans le capital humain, en proposant des conditions de travail et des infrastructures physiques adéquates. Les services doivent être globaux, coordonnés, conçus et fournis de manière intégrée, suivant l'idée d'un guichet unique (en anglais : *one-stop shop*). Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté des enfants, la Belgique possède des guichets uniques répartis sur l'ensemble du territoire en vue d'offrir certains services (aide aux personnes sans emploi, orientation en matière de gestion de dettes, de garde d'enfants...). En outre, les parents ont la possibilité de se rendre dans ces lieux avec leurs enfants. Un autre principe consiste à encourager la participation des utilisateurs et à suivre des approches personnalisées visant à répondre aux besoins multiples des individus. Le dernier principe repose sur le fait d'évaluer les résultats et d'échanger sur les bonnes pratiques. Au niveau européen, la méthode ouverte de coordination (MOC) permet d'échanger sur les bonnes pratiques relatives aux politiques sociales menées par les États membres.

Défis et priorités pour 2013

La Commission européenne prépare en 2013 un rapport sur l'inclusion active². Ce document porte sur la mise en œuvre de la recommandation de 2008. Il s'agit de voir comment les États membres ont répondu non pas à la recommandation en tant que telle, mais comment ces derniers mettent en place la stratégie intégrée pour l'inclusion active. Or il se révèle très difficile de trouver une stratégie véritablement intégrée, où les trois piliers sont gérés ensemble. On voit aussi que la crise, surtout à partir de 2008, a créé une double pression sur les

² Commission européenne, *Évaluation de la mise en œuvre de la recommandation de la Commission européenne relative à l'inclusion active: Analyse des politiques nationales*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2013, NdE.

systèmes de protection sociale : d'une part, la pression croissante sur les budgets nationaux dans de nombreux pays se traduit par un abaissement de la protection sociale et, de l'autre, la masse de la population qui a besoin d'être couverte a augmenté, ce qui représente un défi financier important pour les pays, que ce soit au niveau du revenu minimum ou au niveau des services à fournir aux personnes les plus vulnérables.

En outre, il faut redoubler d'efforts pour promouvoir le concept de l'inclusion active (sensibilisation, publicité) parce que ce concept reste l'un des principaux instruments sociaux communautaires pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Actuellement, une réflexion est menée au niveau de la Commission. Elle porte non seulement sur la mise en œuvre de l'inclusion active, mais aussi sur la manière d'aider à répondre au défi démographique et à celui de la pression sur les budgets nationaux générée par la crise. Il s'agit d'accroître l'efficacité de la protection sociale sans que cela aboutisse à une réduction de la protection sociale. Les grands défis directement liés à l'inclusion active ont trait au non-recours, à la faible couverture, au revenu minimum inadéquat, au manque d'approches intégrées et au manque d'approches personnalisées.

La réflexion est en cours dans ce domaine : un paquet emploi, très relié à toute cette problématique, a été adopté par la Commission en 2012. L'on attend pour début 2013 l'adoption d'un paquet social qui viendrait compléter le paquet emploi et qui serait la synthèse des discussions et réflexions menées pour répondre aux défis sociétaux et sociaux engendrés par la crise.

L'INCLUSION ACTIVE DEMEURE UNE PRIORITÉ importante dans le contexte de la Stratégie Europe 2020. Par le biais du « semestre européen », la Commission adopte des recommandations pour les États membres, endossées par le Conseil européen, dans les domaines économique et social. Afin d'aller vers une convergence des politiques sociales au niveau européen, la Stratégie Europe 2020, le semestre européen et les recommandations aux États membres permettent d'instaurer un dialogue et de valoriser le dossier social.

Indications bibliographiques

COMMISSION EUROPÉENNE, *Europe 2020* [en ligne]. Disponible sur : http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm [consulté le 12/07/2013]

PARLEMENT EUROPÉEN, « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » [en ligne], *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C83/389, 30 mars 2010, 15 p. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:FR:PDF> [consulté le 12/07/2013].

D'une politique du marché du travail à une politique de l'emploi : données issues des évolutions danoises¹

Henning JØRGENSEN

Les personnes voyagent. Les idées et les recettes politiques également. Les politiques du marché de l'emploi semblent avoir le vent en poupe dans la plupart des pays. Les mesures d'activation prises au Danemark à partir de 1994, dans le cadre d'une nouvelle stratégie mêlant politique économique générale et mesures sélectives relatives au marché du travail, sont devenues célèbres pour deux raisons : d'une part, car elles ont eu de bons résultats et, d'autre part, car elles sont devenues l'un des piliers du système danois dit de « flexicurité » (Bekker, 2012 ; Jørgensen/Madsen, 2007). Le Danemark fait office de modèle pour le reste de l'Europe : l'Union européenne (UE) a décidé de faire de la « flexicurité » une composante officielle de la Politique européenne de l'emploi à partir de 2007 ; et cette notion fait aussi partie de la nouvelle Stratégie Europe 2020. L'activation a été une formule fructueuse s'agissant de réinsérer les demandeurs d'emploi sur le marché libre du travail sans porter atteinte aux objectifs macroéconomiques poursuivis.

Dans les années 1990, la logique de la politique danoise du marché du travail consistait à développer l'employabilité des salariés – leurs qualifications et compétences par exemple –, apportant ainsi à chacun « la sécurité des ailes » (security of the wings)². Cette politique comportait aussi des éléments de redistribution ; elle fut considérée comme un dispositif de l'État-providence susceptible de sécuriser un marché de l'emploi très fluctuant et de donner davantage de ressources et d'opportunités à tous. On aurait tort de penser qu'il s'agit du même type de politique du marché du travail (PMT) que conduit actuellement le Danemark. Un nouvel intitulé a été choisi (« politique de l'emploi ») en 2001, et il ne s'agit pas d'une simple mesure cosmétique : ce titre reflète aussi un changement de forme et de pratique. Des réformes organisationnelles et matérielles ont été menées. Lentement, et sans grand débat politique, le Danemark a adapté le contenu de la politique du marché du travail ainsi que les processus à l'œuvre derrière les dispositifs. Une nouvelle logique s'est installée, bien plus conforme aux principes de « l'emploi d'abord » (work first), et consistant en de nouvelles composantes axées sur la demande. Peut-on y voir une incarnation inversée du conte de Hans Christian Andersen : la transformation d'un « beau cygne » en un « vilain petit canard » ? (Jørgensen, 2010).

Un nouvel équilibre entre droits et devoirs pour les demandeurs d'emploi s'est établi au cours des années 1990 ; mais, ces dix dernières années, c'est surtout le volet relatif au contrôle, à la discipline et aux sanctions qui a été renforcé. On observe une

¹ Article rédigé en novembre 2012, NdE.

² Cette expression, favorable à la mobilité des travailleurs, est opposée à la notion de « protection de la coquille » (*protection of the shell*), en référence à la protection traditionnelle dans l'emploi, NdE.

sorte de « manipulation de la conscience » des chômeurs individuels dans plus de 90 agences pour l'emploi créées récemment, les personnes devant apprendre à se comporter en « bons » salariés dotés d'une forte éthique professionnelle. On parle de nouvelle « politique de l'identité et des comportements ». Les incitations financières ont remplacé les mesures de formation ou autres dispositifs d'activation. On traite les personnes relevant de l'assurance chômage comme celles qui bénéficient de l'aide sociale, en leur faisant comprendre qu'il vaut mieux accepter n'importe quel emploi plutôt que d'entrer dans un système d'activation et de formation. Les mesures de redistribution ont été également écartées. Au cours des années 1990, les organisations professionnelles comptaient parmi les décideurs importants. À partir de 2007, elles ont été exclues des organes publics de pilotage et n'ont maintenant qu'un rôle consultatif. On peut donc parler de changement systémique.

Cela donne un tour ironique au fait que le reste de l'Europe continue de lorgner du côté du Danemark pour apprendre à l'imiter – par exemple en ayant un isomorphisme mimétique en matière de politique du marché du travail – alors que le Danemark a adopté une version plus traditionnelle de la « politique de l'emploi », axée sur l'offre, peu utile au reste de l'Europe et, en réalité, menaçant également la « flexicurité » danoise. Aujourd'hui, l'Allemagne, la France et d'autres pays feraient peut-être mieux de chercher d'autres « modèles ». Ce chapitre analyse l'évolution de la PMT danoise et, partant, le système de « flexicurité ».

Réformes de politique du marché de l'emploi et « flexicurité » danoise

Composante essentielle de la « modernisation » des systèmes de protection sociale, les programmes d'activation sont des formes paradigmatiques d'interventionnisme d'État et des manières de transformer ces systèmes (Barbier 2004, 2008). Le paradigme de l'activation définit des droits et des devoirs pour les salariés – par exemple, ce qui est normal en matière de travail salarié, ce qui est correct ou non – et constitue une nouvelle définition économique de la citoyenneté. Au cours des deux dernières décennies, la plupart des pays européens ont mené des réformes dont faisaient partie les mesures ou « modèles » basés sur l'activation (Weishaupt, 2011). On peut clairement constater une tendance commune dans les discours et intentions (Pascual, 2004, 2008).

Les politiques du marché du travail et les systèmes de protection sociale ont ainsi été au centre s'agissant d'évaluer les résultats de ces changements. Y aura-t-il des évolutions politiques uniformes et une situation convergente (Zeitlin *et al.*, 2005) ou bien aboutirons-nous à une diversité de configurations politiques et de réponses organisationnelles (Barbier, 2012 ; Citti/Rhodes, 2007) ? Il semble y avoir une tendance à souligner des points de convergence lorsque l'on étudie l'évolution des politiques de l'UE et des points de divergence si l'on se concentre sur les cultures, traditions et processus de prise de décision politique au niveau national.

L'exemple danois confirme que même si les réformes ont été inspirées par des discours communs et un même *New Public Management* (NPM), les politiques adoptées ne prennent pas des formes identiques. Les traditions nationales, les configurations d'acteurs et les héritages politiques jouent un rôle important. La diversité prévaut (Barbier, 2004, 2012). C'est aussi la raison pour laquelle l'élaboration des politiques doit être étudiée dans le cadre de recherches à la fois nationales et comparatives.

Le Danemark combine une faible protection des emplois individuels à une forte protection des revenus et de l'emploi en général, en particulier à travers une politique du marché du travail (PMT) active. Le pays a des taux d'imposition élevés, un secteur public très étendu, des prestations sociales généreuses et (jusqu'à récemment) une coordination forte, avec des traditions de concertation entre État et organisations professionnelles. En cela, les traditions du pays diffèrent clairement de l'orthodoxie dominante au plan international. Toutefois, les choses ont changé.

Au sein de l'UE, le terme de « partenaires sociaux » souligne le consensus, la communauté et l'harmonie. Des approches et distributions symétriques sont en première ligne. Au Danemark et dans d'autres pays nordiques, on parle d'« organisations du marché du travail » ou de « représentants salariaux et patronaux » (*parterne*), ce qui implique les marchés, les conflits et les compromis. Ces termes reflètent le monde réel : des distributions asymétriques du pouvoir. La mise à l'écart des organisations professionnelles (*de-corporatization*) intervenue au Danemark au cours de la dernière décennie traduit l'évolution des rapports de force au détriment des salariés et des syndicats (Jørgensen/Schulze ; 2011, 2012).

Les réformes d'activation et le système de PMT mis en place à partir de 1994 ont placé le Danemark à l'avant-garde des efforts européens menés pour lutter contre le chômage et contre les problèmes d'inadéquation entre offre et demande sur le marché du travail (Bredgaard/Larsen, 2005 ; Bergel/Valkenburg, 2007 ; Bergel/Borgi, 2008). Le pays a introduit une PMT active, instauré l'activation comme élément clé de sa stratégie, et investi de manière significative dans des mesures actives et passives. Suivant la nouvelle philosophie, ces fonds publics ne représentaient plus seulement des dépenses sociales, ils étaient considérés comme des investissements productifs qu'il convenait d'appuyer à l'aide de mesures macroéconomiques favorables à l'emploi.

Cette nouvelle philosophie fut un succès. Le chômage connut une baisse rapide, il y eut des créations d'emploi, et les équilibres macroéconomiques furent rétablis – sans qu'aucune inflation ne porte d'ombre à ce tableau. La courbe de Phillips s'est aplanie, comme le montre le graphique 1. L'impact favorable de mesures des années 1990 se prolongea jusque dans la première moitié des années 2000.

Graphique 1 : La courbe de Phillips danoise (1956-2005)

Source : Danmarks Statistik ; base de données ADAM.

Au milieu des années 2000, le Danemark était le champion européen s'agissant du volume de dépenses, comme le montre le graphique 2 ci-dessous (basé sur les statistiques de l'UE, Eurostat 2007). Cela tient aux mesures adoptées, à la fois actives et passives.

Le Danemark n'est plus le pays qui dépense le plus pour sa politique du marché de l'emploi. Depuis 2010, la Belgique, l'Espagne et l'Irlande ont des dépenses (passives) plus élevées en pourcentage du PIB. En raison de la crise économique depuis 2008 et des priorités politiques définies au Danemark, la PMT a reculé en termes de dépenses et de résultats. L'analyse ci-dessous viendra étayer ce constat. Dans les années 1990 et dans la première moitié des années 2000, on relevait un pourcentage élevé de salariés participant au système de formation tout au long de la vie, ce qui reflétait le fait que, sur la voie de la croissance et de la prospérité, les compétences et la production à forte valeur ajoutée avaient la priorité – par rapport à la concurrence sur les bas salaires (Magnusson *et al.*, 2008). Cette philosophie eut l'histoire de son côté, mais elle ne fut pas assez forte pour éviter les changements de politique opérés par le gouvernement de droite au cours de la seconde moitié des années 2000. Un nouveau gouvernement de majorité sociale-démocrate a pris ses fonctions fin 2011, mais il est encore trop tôt pour se prononcer sur les orientations à venir en la

matière. Certains changements ont cependant déjà eu lieu et ils seront inscrits à la fin de l'histoire de la PMT de ces trois dernières décennies.

**Graphique 2 : Dépenses consacrées aux politiques du marché de l'emploi en 2005
(en % du PIB)**

Source : statistiques Eurostat du marché de l'emploi.

Au niveau européen, la « flexicurité » danoise a été traitée en vedette (Jørgensen/Madsen, 2007). Selon pratiquement tous les types d'indicateurs, l'économie danoise allait extrêmement bien jusqu'au milieu de l'année 2008. Le pays avait aussi de meilleurs résultats que les Pays-Bas, autre pays européen ayant explicitement des ambitions et des stratégies de « flexicurité » depuis la fin des années 1990. Avec l'arrivée de la crise économique au milieu de l'année 2008, la situation politique et économique en Europe changea radicalement. Le Danemark connut une hausse rapide et forte du chômage, une baisse de la production et de la productivité, et passa dans le même temps d'une situation d'excédent budgétaire à un déficit. Certains ont déclaré que le système n'avait pas fonctionné. Les critiques de la « flexicurité » avaient-elles finalement raison de considérer qu'il n'y a pas d'éléments assez forts et durables dans le système danois pour justifier de faire de la « flexicurité » une stratégie européenne ? Les critiques émanant de la gauche – et en particulier de syndicats et des responsables politiques du sud de l'Europe mais aussi d'intellectuels en Allemagne et ailleurs (Tangian, 2010) – ont vu dans l'évolution de la situation au Danemark une

preuve que la « flexicurité » est une stratégie déséquilibrée, contribuant uniquement à renforcer la flexibilité sans donner de sécurité réelle aux salariés. Cette évolution marquerait aussi la défaite des stratégies de PMT.

La crise actuelle est profonde et inscrite dans la durée. Différentes analyses et réponses ont eu le vent en poupe au cours des cinq dernières années. Les conflits politiques et idéologiques sont inévitables avec la prolifération du libéralisme de marché et, à l'opposé, le keynésianisme et les stratégies de croissance durable et de protection sociale. Toute configuration politique et économique traitant de questions de redistribution a nécessairement des répercussions sur le discours politique. Les discours et les batailles d'interprétation ont peut-être changé, et le soutien politique officiel ou la « valeur » du concept de « flexicurité » se sont peut-être affaiblis, mais cela ne signifie pas qu'un système réel, en vigueur, s'est déjà effondré. La PMT reste également opérationnelle au Danemark, mais le volet sécurité du système de « flexicurité » est aujourd'hui fragilisé. C'est ce que montre l'histoire de la PMT danoise.

L'histoire de la PMT danoise

Les années de formation

La politique danoise du marché de l'emploi est née dans les années 1960, avec tout d'abord la formation d'ouvriers spécialisés en 1960, suivie de l'institutionnalisation de la formation continue des ouvriers qualifiés en 1965 et de la création d'un service public de l'emploi (*Arbejdsformidlingen*, AF) en 1969. Cette politique a inclus assez tôt des aspects de protection sociale et de redistribution. Le Danemark mit en place un système de soutien très généreux, principalement financé par l'État.

Lorsqu'en 1978, le service public de l'emploi (AF) et les municipalités prirent en charge l'administration de certains de ces dispositifs, un système de marché du travail à deux piliers fut institutionnalisé (Damgaard, 2003). L'AF était surtout au service des entreprises et des chômeurs assurés, tandis que les municipalités étaient principalement compétentes pour ce qui relevait de la protection sociale et des chômeurs non assurés. La vocation première des dispositifs de protection de l'emploi est de trouver des offres à destination des personnes afin qu'elles gardent un lien avec le marché de l'emploi. Cependant, en raison de la nature des initiatives, il est très difficile de faire la distinction entre services passifs, axés sur la protection sociale (l'emploi comme mesure sociale et comme tentative visant à agir sur les statistiques du chômage), et intervention active (par exemple, l'accroissement des compétences).

Le caractère généralement « passif » des dispositifs d'emploi tient au lien étroit avec le volet assistance des politiques, lequel pèse davantage à mesure que le chômage augmente. Le chômage de masse a ainsi fait peser un lourd fardeau sur les dépenses publiques. Le niveau élevé de chômage a davantage incité

à se faire assurer, et l'accès à l'assurance a été étendu jusqu'en 1979. Le système était très généreux : après une année d'adhésion au régime d'assurance chômage (*a-kasse*), le demandeur d'emploi avait droit à une indemnité pouvant représenter jusqu'à 90 % de son revenu passé. Si un plafond réduisait de fait le taux réel de remplacement, l'indemnité couvrait toujours environ 60 % du salaire brut en moyenne. Les dispositifs d'emploi contribuaient au maintien de la majorité des chômeurs dans le régime d'assurance. Cela constituait clairement un abandon du principe « laborieux » (soulignant une éthique protestante du travail) et les conflits politiques devinrent inévitables. Le développement de mesures d'emploi dans les années 1970 fut le résultat de compromis politiques dans lesquels une politique fiscale rigoureuse, entraînant davantage de chômage, était compensée par davantage de dispositifs en faveur de l'emploi. Le système de protection sociale se développa aussi, à l'échelle des individus salariés. Les pays nordiques comptent parmi les rares pays à avoir pu accroître le taux de syndicalisation pendant la crise, en raison du lien entre syndicalisation et assurance chômage (système de Gand). Depuis 2006, on observe des changements sur ce point également (Magnusson *et al.*, 2008).

La réforme des années 1990

En 1989-1990, le ministre des Affaires sociales introduisit l'activation, un nouveau concept dans la lutte contre le chômage. Cette notion est apparue en 1990, via la « prestation jeunesse » pour les 18-19 ans non assurés. Puis, avec le « programme d'activation » de mai 1992, le dispositif fut étendu de manière à couvrir les moins de 25 ans. Ce sont donc les municipalités qui ont introduit un principe d'activation – mélange d'obligation de travailler et de promotion des compétences – pour les jeunes demandeurs d'emploi qui n'étaient pas assurés. La promotion des compétences avait une place centrale, et la législation permit de planifier les offres d'activation en fonction des besoins individuels. Les rapports de commissions et les discours souscrivaient à la rhétorique métaphorique du New Labour qui affirmait remplacer le modèle du filet de sécurité par celui du trampoline.

Le changement de gouvernement début 1993 ouvrit la voie pour que soit mise en œuvre une nouvelle réforme du marché du travail à compter de 1994. Le chômage avait atteint de nouveaux records avec un taux de 12,4 % (selon les statistiques nationales). La majorité sociale-démocrate, arrivée aux affaires, créa un nouveau type d'accord sur le marché du travail. Après une période caractérisée par l'austérité fiscale et un taux de chômage élevé, accepté sur le plan politique et compensé par de vastes systèmes de protection (gérés par les syndicats), le pays passa soudain à une politique fiscale généreuse, une formation véritable et précoce des demandeurs d'emploi et de nouvelles instances de pilotage, désormais régionalisées et gérées par les organisations professionnelles. De leur côté, les systèmes de protection quasi « sacrés » furent modifiés, intégrant dé-

sormais une période d'assurance plus courte, des évaluations plus dures de la disponibilité et une activation obligatoire. Combinés à la réforme, des dispositifs de congés instaurèrent en partie l'idée d'une sortie du marché du travail aidée par l'État. Des congés pouvant aller jusqu'à un an, à titre sabbatique, pour s'occuper de ses enfants et se former en continuant de percevoir les prestations de chômage (à 80 % seulement dans le cadre du congé sabbatique) furent introduits afin de réduire l'offre de main-d'oeuvre. Ce droit s'appliquait aux salariés et aux chômeurs. Les conditions favorables de prise de congé diminuèrent de manière significative au cours des années 1990, et le congé sabbatique fut supprimé au bout de quelques années seulement.

La réforme du marché du travail de 1994 réorganisa à la fois le contenu et le pilotage de la PMT. Pour ce qui est du système de pilotage, la régionalisation consista à confier des postes clés à des acteurs locaux, en particulier les partenaires sociaux. Devenus acteurs de la gestion publique, ils endossaient la responsabilité des mesures d'activation et de l'attribution des fonds. L'implication des organisations professionnelles était ainsi renforcée. Toutefois, au même moment, des systèmes d'information et de suivi régionaux étaient mis en place : une nouvelle forme de management par objectifs (MBO) était lancée, suivie de l'introduction de systèmes d'évaluation.

Du point de vue du contenu, une approche axée sur les besoins vint remplacer les dispositifs d'activation autrefois encadrés par des règles. Ainsi, alors que certains types de mesures d'activation étaient auparavant proposés à des moments précis d'une période individuelle de chômage, diverses offres d'activation pouvaient désormais intervenir à tout moment de la période de chômage, en fonction des besoins du demandeur d'emploi et du marché du travail. L'effort était adapté à la structure du problème, sur la base d'un plan d'action individuel. Cette logique évolua vers un système d'obligations légalement contraignantes. L'éducation et la formation professionnelle représentaient le volet le plus important de l'offre. Un instrument prometteur, proche de la rotation des emplois, fut également mis en place, et les efforts déployés pour accompagner les demandeurs d'emploi étaient associés à des formations pour les personnes ayant déjà un emploi. Cela correspondit en réalité à l'introduction d'une démarche individualisée faisant également intervenir la contractualisation de la relation entre le demandeur d'emploi et les pouvoirs publics. Toutefois, elle se basait à ce stade sur le dialogue et sur les possibilités d'aider les personnes, en concrétisant leurs demandes et leurs espoirs, en lien avec le marché local du travail. Les chômeurs se voyaient proposer des offres de qualité et la formation était utilisée comme principal levier d'activation.

Le niveau des prestations resta inchangé, mais les dispositifs d'emploi ou d'activation ne permettaient plus de recouvrer le droit à des indemnités de chômage. La période maximale dans le système d'assurance était auparavant de sept ans, avec une possibilité d'extension sous la forme d'un congé de deux ans. Elle fut réduite à deux reprises, et tomba à quatre ans.

Deux orientations se profilaient en matière de PMT : d'une part, une stratégie visant à renforcer l'incitation pour les chômeurs à accepter du travail à travers des composantes de type sanction et, d'autre part, une stratégie visant à former les demandeurs d'emploi pour leur permettre de revenir sur le marché du travail. À cette époque, l'accent était plutôt placé sur la seconde option. Avec la politique active du marché du travail, on est passé d'efforts sociaux reposant sur les prestations à davantage d'intégration sociale et d'actions offensives comprenant notamment des dispositifs sur mesure (Bredgaard/Larsen, 2005). L'accent fut mis davantage sur l'activation, dont l'ambition était de promouvoir un nouveau type de comportement chez les demandeurs d'emploi. Dans le même temps, les droits associés à la version passive furent assortis d'obligations, à l'échelle individuelle, pour les demandeurs d'emploi. Tout le monde devait être actif.

La réforme danoise de 1994 fut modifiée à trois reprises au cours du reste de la décennie, chaque changement constituant un pas vers une approche moins « activiste » au niveau régional et local. Les instances régionales de représentation patronale et salariale perdirent leur compétence, en raison notamment de l'accroissement du caractère obligatoire et légal de l'activation (et tenant moins compte des besoins). Les réformes eurent également pour effets de réduire l'accès au système d'allocations chômage et de durcir les évaluations de la disponibilité. La législation étendit l'obligation d'activation à l'échelle municipale à l'ensemble des chômeurs non assurés, avec une option visant à réduire les prestations versées aux personnes ne participant pas au dispositif. Les possibilités et conditions de congés furent également sensiblement réduites.

On pourrait fort bien demander quelles sont les différences entre cette stratégie d'intervention publique sur le marché du travail (c'est-à-dire une stratégie portée par l'État) d'une part et les solutions axées sur le marché et d'inspiration néo-classique d'autre part. Plusieurs observateurs ont qualifié la PMT danoise de stratégie offensive de *workfare* (Cox, 1998 ; Torfing, 1999, 2004). Or, malgré certains éléments inspirés de cette logique³, il est plus que légitime de se demander si la politique danoise menée jusqu'en 2003 correspond réellement à cette catégorie, au moins dans l'acception étroite d'une stratégie d'activation basée sur la sanction. Il y a plusieurs raisons d'en douter. Les dispositifs de protection sociale, construits au fil de l'histoire, restent très développés sur le marché danois du travail en comparaison internationale. Et, en dépit de ressemblances avec le *workfare*, le système d'allocations n'est pas exclusivement lié à une contrepartie en termes d'obligation de travail ; qui plus est, l'effet sanction

³ Le *workfare* est un concept originaire d'Amérique du Nord. Il exige des bénéficiaires de prestations sociales qu'ils participent à des activités professionnelles pour percevoir une aide financière de la part de l'État, et prévoit de lourdes sanctions. Peu d'actions significatives sont prévues pour améliorer les qualifications et l'employabilité des demandeurs d'emploi concernés, et ce système ne dispose pas d'une structure adéquate. On trouvera une présentation réaliste de l'utilisation du *workfare* aux États-Unis chez Brodtkin (2008).

est également atténué. À titre d'exemple, avant 2003, il n'y a pas eu de discussions significatives sur une éventuelle réduction du niveau des allocations de chômage depuis le processus politique qui avait précédé la réforme du marché du travail. Ce n'était alors pas correct politiquement. Les changements portèrent uniquement sur la durée de perception de ces allocations et sur une définition plus exigeante de la disponibilité à l'emploi. Cela signifie qu'une stratégie de bas revenus, introduite en abaissant le niveau des allocations de chômage, était considérée comme inacceptable politiquement. Les acteurs s'entendirent sur une stratégie offensive : l'activation et non la diminution des prestations.

La politique du marché de l'emploi met fortement l'accent sur la formation des salariés comme des chômeurs. Cette démarche ne vise pas uniquement à répondre à la demande immédiate de main-d'œuvre, mais relève d'une stratégie à plus long terme, les qualifications générales de la main-d'œuvre ayant un effet dynamique sur la répartition de la demande, et donc sur la flexibilité s'agissant de mettre en place différents types de métiers. Autrement dit, il s'agit d'améliorer les compétences plutôt que d'accroître la flexibilité. Mieux vaut former les personnes de manière adéquate plutôt que de les mettre au travail en contrepartie des allocations ! Lorsqu'une personne est dans un dispositif de formation, elle n'a pas à être disponible pour le marché de l'emploi. Tous ces aspects sont essentiels dans une logique de *learn-fare*. Les éléments relevant du renforcement des capacités ont joué un rôle fondamental dans l'approche danoise. Et celle-ci a été une grande réussite.

Les évolutions de la politique danoise d'activation (2003-2011)

Néanmoins, en 2003, une nouvelle réforme renforça la logique de *work first* dans la politique danoise. Nous y reviendrons bientôt. Au fond, on peut aussi considérer les actions de formation comme un facteur d'intégration sociale. Il est important de souligner que les demandeurs d'emploi se sont alors vu accorder des droits : l'obligation de disponibilité s'accompagnait d'un droit à un projet personnalisé d'accès à l'emploi et d'activation. Les changements intervenus en 2003 ont une fois de plus réduit la place des offres qualitatives d'activation, et donné la priorité au retour immédiat à l'emploi. Les personnes devaient désormais accepter systématiquement n'importe quel emploi proposé et toujours être disponibles pour prendre un poste immédiatement. Un « plan d'emploi » bien plus restreint venait remplacer le projet personnalisé. Pour tous les types de groupes cibles, « l'emploi » devenait la panacée.

Depuis 2003, le Danemark a connu d'importants changements en matière de PMT et d'activation. L'intitulé de la politique n'est pas le seul changement : on est passé d'une « politique du marché du travail » à une « politique de l'emploi » (dès 2001) ; mais le contenu et les procédures ont également évolué. L'enjeu n'est donc pas uniquement cosmétique, et l'ampleur des modifications en termes d'organisation est d'une importance cruciale.

En 2001, un gouvernement de droite arriva aux affaires. En 2002-2003, le gouvernement parvint à réunir une majorité politique, incluant les sociaux-démocrates et favorable à la mise en œuvre de réformes sur le marché de l'emploi. Son programme, intitulé « Plus de personnes au travail », impliquait de remplacer les mesures d'activation au long cours par des entretiens successifs avec les chômeurs selon un calendrier défini. Il s'agissait également d'introduire « d'autres acteurs » – autrement dit d'externaliser certaines activités – dans la mise en œuvre de la politique, et de réduire la part de la formation dans les mesures d'activation (il n'était pas permis de dépasser 50 % de l'ensemble). Cela a conduit à davantage d'écramage et de mise à l'écart des chômeurs en grande difficulté – et à une re-régulation des procédures, avec, de fait, davantage de bureaucratie (Bredgaard/Larsen, 2005 ; Larsen 2009). Ce changement, qui n'avait pas été annoncé comme une rupture par rapport à la politique précédente, modifia cependant peu à peu les contours du programme, le contenu du travail et les activités. Le changement de cadre institutionnel servit à revoir et transformer le contenu des dispositifs d'activation en une chose jusqu'alors inédite au Danemark. C'est en réalité une refonte du système qui a eu lieu – telle est notre thèse centrale. Les étapes de cette transformation apparaissent dans le tableau ci-dessous. Les récents développements de la « politique de l'emploi » soulignent aussi le fait que l'équité et la justice sociale ne devaient plus faire partie des objectifs officiellement poursuivis par la PMT.

Tableau 1 : Les changements dans la politique danoise d'activation (2002-2011)

Politique d'activation	Politique d'intégration/immigration
2002-2003 : « Plus de personnes au travail » Nouvelles règles de contact pour les demandeurs d'emploi Renforcement du contrôle et durcissement des sanctions Plan d'emploi (en remplacement du plan d'action individuel) Seulement trois types d'activation proposés Introduction d' « autres acteurs » (externalisation par exemple) « Un système coordonné entre l'État et les municipalités » Cadre économique réduit pour l'activation Recours réduit à la formation Aide sociale réduite au bout de 6 mois Plafond d'aide sociale pour certaines familles	2002 : Nouvelle loi sur l'immigration Réduction de l'« aide initiale » Pour les personnes séjournant en dehors du Danemark pour une durée de 7 ans : <ul style="list-style-type: none"> • pour les célibataires : 673 euros par mois • pour une famille avec deux enfants : 1 082 euros par mois
2004-2005 : Nouveau système d'évaluation : catégories de concordance Nouvelles catégories de demandeurs d'emploi : <u>Groupe 1</u> : concordance immédiate avec les demandes <u>Groupe 2</u> : bonne concordance, certaines compétences font défaut	2005 : « Une nouvelle chance pour tous » Les jeunes relevant de l'aide sociale doivent commencer une formation, faute de quoi ils perdent leur aide sociale. Obligation d'établir un contrat d'intégration accompagné d'un plan d'emploi pour tous les

<p><u>Groupe 3</u> : concordance partielle, peu de compétences <u>Groupe 4</u> : faible concordance, très peu d'emplois correspondent <u>Groupe 5</u> : aucune concordance, impossibilité de trouver un emploi</p> <p>2005 : Vérification de service sur la PMT – non effectuée</p>	<p>immigrants Un minimum de 300 heures de travail au cours des deux dernières années est requis pour les familles dans lesquelles les deux parents perçoivent l'aide sociale afin de conserver celle-ci. Mesures d'activation également pour des personnes ayant d'autres difficultés que le chômage</p> <p>Utilisation des catégories de « concordance » pour les personnes relevant de l'aide sociale</p>
<p>2006-2007 : Compromis social (juin 2006)</p> <p>Modification du droit à la préretraite, décision prise sur la base de la formation professionnelle et de la formation continue Nouvelles obligations pour les personnes « <i>a-kasserne</i> » en activation Nouvelles exigences sur la disponibilité à l'emploi et sanctions si les personnes ne se présentent pas aux entretiens Les demandeurs d'emploi de plus de 30 ans doivent être soumis au dispositif d'activation après 9 mois. Les demandeurs d'emploi doivent être soumis au dispositif d'activation à plein temps après 2 ans ½. Une nouvelle activation doit intervenir 6 mois après la dernière. Les personnes âgées de 58 et 59 ans doivent également être soumises au dispositif d'activation.</p>	<p>2006 : Examen analytique de l'aide sociale</p> <p>11 rapports sur les personnes percevant l'aide sociale et sur les effets de l'activation – demandes d'actions Aucun suivi politique effectué</p>
<p>Réforme structurelle (à partir du 1^{er} janvier 2007)</p> <p>91 nouvelles agences pour l'emploi sont créées avec une inscription commune à toutes : 77 d'entre elles auront une direction conjointe, 14 seront dirigées uniquement par les municipalités. Suppression des PMT régionales (mais création de 4 « régions » pour suivre les résultats des agences pour l'emploi) Suppression de l'implication des organisations professionnelles au plan régional : les partenaires sociaux ont un rôle uniquement consultatif Mise en place d'un système de suivi central (mesurant uniquement l'offre) Obligation pour les « <i>a-kasserne</i> » d'avoir des entretiens CV et une responsabilité en termes de concordance d'emploi, en plus du contrôle de la disponibilité des personnes à l'emploi Mise en place d'une commission spécifiquement consacrée au marché du travail – devait présenter des analyses et des propositions en 2009</p>	<p>2007 : Compromis social (décidé en juin 2006)</p> <p>Objectif : 95 % de l'ensemble des jeunes disposeront d'un niveau d'études secondaire d'ici 2015 Objectif : 50 % d'une cohorte disposera d'un enseignement post-obligatoire et supérieur d'ici 2015</p>

2007, la structure de pilotage fut profondément modifiée : depuis, 91 nouvelles agences pour l'emploi, créées suivant la logique de transfert des politiques venue des Pays-Bas, organisent les activités du marché de l'emploi conjointement avec « d'autres acteurs » (principalement des entreprises privées), tandis que les représentants des salariés et des employeurs n'occupent plus de fonctions clés au sein des organes de pilotage. La tradition de collaboration avec les organisations professionnelles a tout simplement disparu en 2007. Les comités régionaux du marché du travail sont devenus des instances de suivi, et les municipalités se sont vues doter d'un rôle plus important dans cette configuration. Les organisations professionnelles auront peut-être toujours un mot à dire s'agissant de l'ampleur du recours à « d'autres acteurs » – donc à l'externalisation –, mais elles ne sont plus les décideurs politiques qu'elles étaient. Elles n'ont plus la possibilité d'intervenir de manière proactive ; elles peuvent seulement avoir un rôle consultatif et de suivi. Cette nouvelle configuration a des répercussions en matière de mise en œuvre et de légitimation des mesures. La motivation et l'engagement vont diminuer, ce qui est susceptible de menacer la « flexicurité » danoise (Jørgensen, 2006-2007 ; Larsen, 2009). D'autant plus que, depuis le 1^{er} août 2009, la politique d'emploi a été totalement transférée aux municipalités. Désormais, les élus locaux et les directeurs des agences pour l'emploi sont les décideurs les plus importants. Or, ils prennent des décisions différentes et suivent leurs propres stratégies. Le Danemark n'a plus de PMT commune.

Ces évolutions impliquent une érosion délibérée de la PMT régionale, à l'origine de la réussite de la politique danoise d'activation dans les années 1990, et la suppression des pouvoirs dont disposaient les représentants salariaux et patronaux lorsqu'ils faisaient partie de la structure régionale de pilotage (les comités régionaux du marché du travail ont fonctionné jusqu'en 2007). Le nouveau cadre institutionnel n'a laissé au niveau régional que des fonctions consultatives et de suivi. Ceci est un exemple clair de réorganisation des instances d'activation, dont la première étape fut une décentralisation à la fois interne et externe.

Il peut sembler paradoxal que cette décentralisation s'accompagne aussi d'un nouveau contrôle centralisé. La réorganisation administrative du système d'activation initia aussi le développement d'une standardisation des pratiques institutionnelles et des comportements locaux. On observe depuis 2003 un processus de re-centralisation du pilotage s'agissant des procédures administratives et des dispositifs. Des instructions de pilotage central ont été formulées ; les collectivités perdent peu à peu leur autonomie. C'est un aspect, l'autre étant l'introduction de la marchandisation et de la concurrence. Le *New Public Management* (NPM) s'applique à tous les niveaux des pratiques administratives, ce qui a une incidence sur la manière dont les mesures sont mises en œuvre. De toute évidence, les autorités centrales n'ont pas du tout apprécié certaines décisions prises localement, de même que l'hostilité parfois constatée face à la logique de sanctions formulée de manière centralisée ; en réalité, le pouvoir central ne fait pas confiance aux entités locales pour être disposées à suivre les stratégies défi-

nies par ses soins. Un fort contrôle central, des pratiques de *benchmarking*, la concurrence entre les agences pour l'emploi et la marchandisation visent à assurer la mise en œuvre de la gouvernance centralisée souhaitée. Mise à part la création d'agences pour l'emploi conjointes en 2007-2009, peu de choses ont été faites pour promouvoir la coopération entre agences.

Au cours des dix dernières années, de plus en plus de règles centrales, présentées dans des manuels, ont été établies afin de contrôler les acteurs locaux. Et, de plus en plus, les changements institutionnels ont été introduits sans grand débat politique : on a appelé ceux-ci « aspects techniques » uniquement afin de mettre en avant une politique d'emploi plus efficace. La contractualisation des relations, y compris au sein du secteur public – entre instances inscrites dans des voies hiérarchiques déjà établies –, a elle aussi été définie de manière circonstanciée. Les décideurs centraux à Copenhague ont conquis le pouvoir et l'utilisent pour publier des directives, règles et instructions centralisées.

Premièrement, la sous-traitance obligatoire d'activités à « d'autres acteurs » (accompagnée d'une obligation de résultats, suivant le principe « *no cure, less pay* ») a été introduite en 2003 – et le nombre de personnes employées dans le système des agences pour l'emploi pilotées par l'État (AF) a été réduit de près d'un tiers avant que ces organismes ne cessent toute activité. Le ministre de l'Emploi souhaitait tout simplement se débarrasser du système AF, et il est parvenu à ses fins à compter du 1^{er} août 2009. L'introduction de conditions proches du marché (mise en concurrence, externalisation de la production, contrôles administratifs et collaboration entre opérateurs privés et services publics) a entraîné un changement fondamental dans la PMT danoise. Aujourd'hui, la privatisation est une alternative réelle à la municipalisation des mesures d'emploi. Les succès des « autres acteurs » et la menace d'une externalisation accrue ont un impact sur le caractère « public » des programmes d'activation (Bredgaard/Larsen, 2006). Ainsi, un nouveau modèle de services s'est mis en place.

Deuxièmement, le ministère de l'Emploi s'est efforcé de retirer aux représentants des salariés et des employeurs, instances qui avaient toujours eu un rôle clé s'agissant de proposer de nouvelles politiques et de nouveaux dispositifs, la possibilité de formuler des décisions et des idées. Les protestations de ces acteurs ont été ignorées. Dorénavant, la prise d'initiatives et la formulation des directives et des nouveaux dispositifs institutionnels relèvent des agents de la fonction publique. Ces changements, largement inspirés par les idées et modèles de pilotage issus du NPM, vont de pair avec l'introduction d'un système de suivi et d'évaluation qui facilite le contrôle pour le pouvoir central. La contractualisation (Sol/Westerwelt, 2005) est devenue aussi une base solide pour développer des politiques.

Troisièmement, la structure de pilotage allait être réformée dans le sens indiqué plus haut, c'est-à-dire celui d'une municipalisation complète. Cette refonte de la structure de gouvernance des programmes d'activation était impo-

sée de manière centralisée, mais elle permet aussi aux agences pour l'emploi locales de poursuivre leurs propres stratégies et de ne pas prendre en compte les conseils émanant des organisations professionnelles.

Quatrièmement, un nouveau système d'examen et d'évaluation, basé sur des catégories de « concordance », fut mis en place en 2004-2005 afin de placer chaque chômeur dans une catégorie de compétences estimées – ou d'absence de compétences correspondant à la demande du marché. L'inspiration vient des Pays-Bas (et, pour partie, du monde anglo-saxon, pour ce qui est du traitement des demandeurs d'emploi et de la mise en place de contrôles internes au sein du système). Le Danemark utilisa dans un premier temps cinq catégories de « concordance » ; depuis 2010, celles-ci ont été ramenées au nombre de trois. Les bureaucrates de base (Lipsky, 1980) sont censés appliquer des directives et procédures définies de manière centralisée et minimiser l'importance du dialogue avec les personnes concernées. Les éléments relevant du renforcement des capacités ont été largement supprimés !

Ces processus ont accéléré les stratégies prescrites de manière centrale au sein du système. Le système d'évaluation développé récemment s'est inspiré des principes américains de « gestion de la performance », et sert de nouvel instrument de pilotage central en remplacement de « l'apprentissage » non centralisé comme on appelait pour la forme les acteurs locaux.

Ces changements ont conduit à un modèle mixte de cadres locaux, davantage tournés vers le marché et plus hiérarchiques, avec de nombreuses tensions internes inhérentes. Ces tensions sont aussi liées au contenu des dispositifs d'activation. Il est clair par ailleurs que les composantes collaboratives, c'est-à-dire la concertation avec les représentants salariaux et patronaux, ont été supprimées.

Modification du contenu des mesures d'activation

Au cours des dix dernières années, les actions de l'État central ont consisté à insister davantage sur le volet sanction des mesures d'activation. On observe une réduction de la formation comme élément majeur d'activation ainsi qu'un renforcement de l'« effet de motivation » de l'activation. Cela signifie que l'activation n'a plus à être une offre attrayante, de qualité, pour les demandeurs d'emploi, mais une sorte de « menace », quelque chose que les personnes souhaiteraient éviter. Ainsi, la réaction logique escomptée consistait à ce qu'elles trouvent un emploi par elles-mêmes. Ceci n'est de toute évidence pas en cohérence avec une logique de « flexicurité »⁴, laquelle souligne la sécurité et la motivation positive au lieu de s'appuyer sur l'insécurité et la motivation négative.

⁴ Les analyses économiques critiquant les effets de prestations de chômage élevées se sont aussi concentrées empiriquement sur les effets de ces allocations sur les effectifs du marché de l'emploi (voir par exemple Boeri/Macis, 2008). Dans une optique de « flexicurité », il est plus pertinent de se concentrer sur l'impact en termes de flux. On peut alors noter des effets positifs, quantifiables et significatifs sur le retour à l'emploi et l'attitude des salariés.

Les économistes traditionnels ont aidé les autorités centrales à étayer ces actions, postulant que l'activation et, en particulier, la formation ne servaient à rien pour ramener les personnes sur un marché libre de l'emploi (Rosholm/Svarer, 2004). Une logique s'est installée, qui consistait à remplacer le principe de *learn-fare* par une approche traditionnelle, inspirée du *work first*, recourant à la fois à des incitations économiques et à de fortes sanctions si les personnes ne se comportaient pas conformément aux attentes des autorités. Le chômage étant désormais perçu comme volontaire, une nouvelle approche comportementale vise à casser le manque de motivation chez les chômeurs : soit en exerçant une influence morale sur la conscience, en menaçant de sanctions lourdes en cas de non-respect des attentes, soit à l'aide d'incitations économiques, avec la perspective d'abaisser le salaire de réserve. En ce sens, les dispositifs d'activation servent d'instrument de socialisation morale des personnes et d'accroissement de la main-d'œuvre disponible.

La relation entre action sociale et contrôle change radicalement ; soudainement, une nouvelle dialectique est en place, dans laquelle on menace le citoyen de sanctions et d'exclusion sociale. Chacun doit accepter un travail rémunéré comme un bien inconditionnel, quelles que soient les conditions de travail et la nature de l'emploi proposé. Telle est la tendance vis-à-vis des personnes qui ne réagissent pas immédiatement aux incitations économiques. En somme, on promeut la dépendance à l'égard du marché, laquelle remplace l'ancienne dépendance des chômeurs à l'égard de l'État-providence.

Une régulation morale et thérapeutique du comportement suppose que les chômeurs sont passifs par nature et qu'il est nécessaire de les contraindre à changer d'attitude et de comportement. Le devoir moral d'« aimer » le travail rémunéré est au cœur de cette approche. Cette vision est nécessaire pour que chacun – y compris les personnes très désocialisées et celles en congé maladie – puisse apprendre à endosser la responsabilité de sa propre carrière, cela signifiant retrouver un emploi aussi vite que possible. Un préjugé paternaliste est clairement inscrit dans ces dispositifs qui ont des groupes cibles spécifiques (immigrés et réfugiés, jeunes, personnes en situation d'exclusion sociale). Ces catégories de chômeurs sont soupçonnées de pâtir de défaillances personnelles, et toutes sont considérées comme dépendantes de l'État-providence. Il s'agit de résoudre leurs problèmes de « personnalité », dans une démarche thérapeutique. L'approche par la discipline est la bonne réponse : le système d'emploi a pour mission nouvelle la « normalisation » des personnes. Ici, la dépendance apparaît comme un piège. S'agissant d'autres personnes sans emploi ayant des compétences à haut niveau de concordance, on considère que la passivité est volontaire. On soupçonne donc ces personnes d'avoir un problème moral et de comparer l'apport financier des allocations par rapport aux salaires. Il s'agit dès lors de remettre en question leurs calculs rationnels en abaissant le salaire de réserve. Ainsi, les autorités (ou bien les « autres acteurs ») doivent diviser les personnes, les classer en fonction de critères de contrôle et d'évaluation indivi-

duelle. Cela signifie un nouveau type de segmentation et de stigmatisation des demandeurs d'emploi.

Néanmoins, à ce jour, tout citoyen ou salarié dispose de droits dans les dispositifs d'activation danois ; et il existe une commission d'appel dans le système basé sur l'État-providence. Toutefois, l'avenir est aujourd'hui incertain en raison du désengagement de l'État et du transfert de responsabilité vers les municipalités. Au cas par cas, on peut s'attendre à des problèmes en matière de protection juridique. Et le principe même de la PMT est menacé car il repose sur l'équilibre entre les droits et les devoirs du citoyen.

Mais une chose est sûre : le cap des années 1990, selon lequel il s'agissait de répondre au manque d'emploi et de qualification à l'aide de mesures d'activation, d'une PMT active et de dispositifs macroéconomiques favorables à l'emploi, a été abandonné. On souligne maintenant la responsabilité individuelle et le poids des sanctions à l'encontre des chômeurs. Les programmes de motivation positive ont été remplacés par l'« effet de menace » des exigences en matière d'activation et de disponibilité pour un emploi payé, quelle que soit la qualité de l'offre d'emploi. Les économistes danois classiques parlent maintenant ouvertement d'une politique de *workfare* dans le pays (Andersen/Svarer, 2007). Ils estiment non seulement qu'abaisser les niveaux de prestations permettrait d'accroître encore l'intensité de la recherche d'emploi, mais aussi que les mesures de *workfare* sont trop onéreuses ; les coûts sont en effet supérieurs aux bénéfices. Le problème de la rentabilité est mis en avant pour proposer de nouvelles conceptions des programmes d'activation (un durcissement supplémentaire des critères d'éligibilité, un nouveau système de ciblage et de concordance, plus fort, réduisant la charge financière pour l'État). Les autorités centrales prêtent une oreille attentive à ces recommandations et coopèrent directement avec leurs auteurs.

Le fait est que l'approche en termes de « capital humain » adoptée auparavant au Danemark était une politique de réinsertion recourant à des programmes publics de qualité afin d'améliorer l'employabilité des personnes. L'approche actuelle, inspirée du *work first* ne s'attaque pas sérieusement aux qualifications mais uniquement à la motivation des salariés⁵. L'objectif plus large en matière de PMT est d'étoffer l'offre de main-d'œuvre et d'abaisser le salaire de réserve.

Les premières mesures d'activation furent introduites en 2003, lorsque des « contacts individuels » sont venus remplacer l'utilisation souple d'instruments d'activation. Un contact ou un contrôle soutenu et régulier de la part des autorités – ou de l'organisme principal mis en place dans le cadre d'un dispositif

⁵ Cela est en cohérence avec une exigence majeure du ministère de l'Emploi (jusqu'en 2011) selon laquelle chaque demandeur d'emploi devrait présenter quatre candidatures par semaine afin d'avoir droit aux prestations publiques de revenu ! Comme il n'y a généralement pas d'emplois disponibles, on est là dans une pratique clairement symbolique. Par ailleurs, les demandeurs d'emploi doivent se présenter chaque semaine sur Internet et déclarer être toujours activement en recherche d'emploi. Cette manipulation morale de la conscience des demandeurs d'emploi n'est pas sans avoir de résultats.

d'externalisation – est censé rapprocher les personnes du marché libre de l'emploi à la place de longues périodes d'activation. La notion de « flexibilité » a été oubliée. Les mesures d'activation qui restaient ont été réduites de plus de 30 à 3 seulement : conseil et formation, placement en entreprise (sans salaire) et subventions salariales. Par ailleurs, le recours aux mesures d'activation a diminué au cours de la période 2004-2008. Puis, la crise a incité à davantage d'activation.

Au cours des années 1990, le chômeur ainsi qu'un représentant des autorités responsables du marché du travail établissaient un plan d'action individuel indiquant les objectifs concrets. La mesure d'activation la plus utilisée était alors la formation et l'on enregistra de bons résultats. Ce plan d'action individuel a laissé la place à un « plan d'emploi », ce qui signifie que la seule chose qui compte est de trouver immédiatement un poste auquel affecter le chômeur – peu important le type d'emploi et les conditions de travail en question. S'agissant des personnes relevant de l'aide sociale, la difficulté est que, pour la plupart d'entre elles, le chômage n'est pas leur seul problème. Différents types d'initiatives et d'actions sont donc nécessaires avant qu'elles soient en mesure d'occuper un emploi. Dans le passé, le dialogue et les petits processus étaient déterminants ; depuis 2003, ils sont organisés de manière tout à fait différente. Par ailleurs, le nombre de mesures pouvant être appliquées a été réduit à trois seulement, et le recours à la formation a été encore plus fortement diminué (l'aide publique qui s'y rapporte étant versée pour une durée maximale de seulement six semaines aujourd'hui). Cela va signifier un lourd fardeau pour les nouvelles initiatives d'activation dans les années à venir, puisque le chômage continue d'augmenter et que la formation n'a pas encore retrouvé la place centrale qu'elle occupait auparavant parmi les instruments d'activation. Les municipalités sont incitées à recourir au système d'activation le moins cher possible et à chercher par elles-mêmes des possibilités de refinancement.

Les intentions politiques des autorités centrales ne coïncident pas toujours avec les situations locales et les possibilités individuelles. Comme il a déjà été indiqué, de fortes tensions règnent entre échelon central et local. La logique de sanction sociale requise d'en haut est parfois contrée par une politique visant davantage à l'intégration sociale sur le terrain, dans certaines agences pour l'emploi. Toutefois, c'est avec l'appui d'une politique d'intégration inscrite dans une politique d'emploi (voir tableau 1) que la politique danoise d'activation s'est rapprochée d'une logique traditionnelle de *work first*. En outre, ces dernières années, les réorganisations institutionnelles inspirées du NPM ont amené un contrôle plus efficace des salariés et des directeurs d'agences locales pour l'emploi. La responsabilité opérationnelle a perdu de son importance, tandis que l'on revenait ces huit dernières années à un pilotage plus centralisé.

Ainsi, les salariés du système d'emploi se trouvant en première ligne ont dû eux aussi changer d'attitude et d'approche : moins s'appuyer sur la motivation positive des demandeurs d'emploi, et renforcer le contrôle de leurs attitudes et

comportements (Baadsgaard *et al.*, 2012). Cela s'est traduit par le remplacement des plans d'action individuels par des plans d'emploi étroits et orientés à court terme. Suivirent le remaniement de la gouvernance ainsi que de nouvelles orientations et une redéfinition des problèmes. Dans les discours, les problèmes « sauvages » du marché du travail ont été requalifiés de « domestiqués », et les agences pour l'emploi ont évolué vers une bureaucratie automatique traditionnelle. Aucune organisation professionnelle ni de formation n'est plus nécessaire, nous dit-on. Les technologies sociales disponibles ont été standardisées, obligeant les salariés des agences pour l'emploi à procéder conformément à des instructions davantage basées sur des règles et des normes. On observe un profond changement des habitudes d'exécution et des codes comportementaux. Selon les autorités centrales danoises, il ne s'agit plus de considérer la PMT comme un champ dynamique d'intervention (Rothstein, 1998). Il s'agit uniquement de « ramener les chômeurs vers l'emploi ». La déprofessionnalisation des salariés les plus qualifiés est une autre conséquence de ces exigences et des nouvelles modalités de gestion du système d'emploi.

Un nouveau type d'« approche comportementale » – une régulation morale et thérapeutique du comportement – reste fondamentale dans la stratégie danoise d'activation, ressemblant en cela à ce qui se pratique dans la plupart des autres pays européens (Pascual/Magnusson, 2007 ; Weishaupt, 2011). Auparavant, le Danemark était un cas déviant parmi les systèmes d'activation « continentaux ». Depuis le début en 2001, le gouvernement de droite est officiellement opposé à l'ancienne « industrie de l'activation », ainsi qu'elle a été appelée, et à l'aide irréfléchie aux individus à travers la formation générale et professionnelle publique. Au cours des dix dernières années, des changements d'approche ont été introduits, suivant une feuille de route secrète. Ce n'est que progressivement que le changement a pris une forme concrète pour les personnes. Les représentants salariaux et patronaux ont vivement protesté contre les réformes institutionnelles, mais sans avoir d'influence déterminante sur les décisions gouvernementales et la mise en œuvre des mesures.

Des groupes spécifiques, dits « à problèmes » (personnes dépendant de l'aide sociale, immigrés et réfugiés) ont subi des baisses de niveaux de prestations. En octobre 2008, le ministre de l'Emploi a tenté plus largement d'obtenir une réduction générale de la durée de perception des indemnités de chômage à deux ans seulement et d'abaisser le niveau des prestations pour les nouveaux entrants sur le marché libre de l'emploi. Toutefois, ces propositions n'ont pas réussi à emporter une majorité parlementaire, et le gouvernement de droite a répliqué en décidant immédiatement de transférer l'entière responsabilité de la politique d'emploi vers les municipalités à compter du 1^{er} août 2009. Les municipalités ont désormais la responsabilité économique de faire face à un chômage croissant, même si certaines compensations émanant de l'État doivent être mises en place dans le nouveau cadre financier, lequel ne prévoit pas seulement des pourcentages de remboursement.

Ce changement de cadre institutionnel constitue aussi une menace pour le système de Gand au Danemark, établi il y a plus de 100 ans (en 1907) et au sein duquel, comme nous l'avons indiqué, les fonds indépendants d'assurance chômage constituent le socle du soutien aux revenus. Ces dernières années, les caisses d'assurance chômage ont aussi été associées plus activement à la politique d'activation : ce sont elles qui ont le premier entretien avec un salarié récemment licencié (*CV-talks*) ; elles remplissent des fonctions de distribution et doivent garantir que chaque chômeur est disposé à prendre un emploi. Elles sont chargées de donner de la légitimité à l'orientation générale. Les caisses d'assurance chômage ont donc endossé de nouvelles responsabilités publiques, mais sans que des fonds publics ne suivent pour autant. En faisant des municipalités le seul guichet d'accès au système d'emploi, le gouvernement estime peut-être que la prochaine étape logique sera d'avoir un système de financement unique – et il se débarrassera alors des caisses d'assurance chômage, « *a-kasserne* ». C'est de toute évidence un problème important pour les syndicats car ces organismes sont pour eux le principal canal de recrutement. Dans un système de Gand, ces deux entités sont fortement liées. Le Danemark n'ayant pas de clause *erga omnes*, l'importance et l'influence des syndicats reposent uniquement sur un fort pourcentage d'adhésion (actuellement 70 % environ) et un haut niveau de couverture par les conventions collectives. L'enjeu dépasse donc les seules mesures d'activation et la PMT.

Les intérêts de classe sont clairement visibles au Danemark s'agissant de la PMT et du recours aux mesures d'activation. La politique de l'emploi est devenue le terrain de conflits d'intérêts plus larges. Le mouvement syndical s'est opposé ouvertement – mais sans grand succès – aux politiques adoptées, défavorables à l'emploi. Les confédérations d'employeurs sont également opposées aux changements organisationnels. L'évaluation de la politique d'activation n'est pas très optimiste. Les changements ont sans doute affaibli les dispositifs de « flexibilité » puisque les actions menées prennent la tournure d'un système de menaces dans lequel subsistent peu de motivations positives ; la participation des organisations professionnelles et les capacités de contact sont sérieusement affaiblies. Le système d'activation pâtit de la piètre qualité de la conception et de la mise en œuvre des programmes, tandis que les citoyens subissent un dosage injuste entre droits et obligations.

Nouveau gouvernement et premiers changements (2011-2012)

L'une des premières décisions significatives en matière de PMT prises par le gouvernement à majorité sociale-démocrate (dont font partie un parti social-libéral et un parti socialiste), qui a pris ses fonctions en octobre 2011, a été d'annuler tous les bas niveaux de prestations pour les immigrants et les réfugiés introduits pendant la période 2001-2011. On les a appelés « systèmes de pauvreté » car ils ont engendré de la pauvreté chez la plupart des membres des groupes

cibles. Le retrait de cette mesure visait à donner le signal d'une approche plus sociale à l'égard des immigrants et des personnes les moins aisées.

Le passage d'une « politique d'emploi » à une « politique active du marché de l'emploi » a aussi été prévu dans un document du gouvernement central daté d'octobre 2011, mais aucun changement n'a encore eu lieu. Le ministre de l'Emploi est cependant favorable à une refonte des mesures d'activation et à des règles moins strictes s'agissant des activités des agences pour l'emploi. Des programmes dédiés aux groupes présentant des problèmes particuliers sont également arrêtés. D'autres changements semblent être prévus.

Le problème du chômage persistant a entraîné de nombreux débats politiques, en particulier sur la réforme du système d'assurance chômage décidée en 2010. À l'automne 2012, il a été décidé d'accorder une aide partielle aux chômeurs de longue durée et aux jeunes demandeurs d'emploi. De toute évidence, cela aidera ces personnes, mais il ne s'agit que de nouvelles mesures temporaires. Aucune solution durable n'a encore été trouvée aux problèmes de chômage et d'activation.

Modèles et modalités de changement

Des discours sont susceptibles de s'inscrire dans un système sans grands changements institutionnels. On l'a observé au niveau européen et, dans le cas du Danemark, depuis un bon nombre d'années (Jørgensen, 2010). Néanmoins, au cours des dernières années, on note au Danemark une synchronisation des discours et de la politique. Ce ne sont pas seulement les bases et justifications normatives qui sont en jeu, mais aussi la refonte totale du cadre institutionnel. Le changement peut porter à la fois sur les contenus et les processus de la PMT et de la politique d'activation danoises. C'était notre thèse de départ. La question est maintenant d'observer la manière dont ces changements s'articulent et jusqu'à quel point on peut y voir une adaptation graduelle, un changement progressif mineur ou bien une transformation plus fondamentale du système. Que s'est-il passé ces dix dernières années en matière de changement institutionnel du système d'activation ? La combinaison des deux dimensions – contenu et processus – donne quatre possibilités de changement politique, comme le montre le tableau 2 (cf. également Streeck/Thelen, 2005 ; Crouch, 2005 ; Jørgensen, 2006/2007).

Tableau 2 : Types de changement de cadre institutionnel

Processus	Contenu	
	Continuité	Rupture
Changement incrémental	Adaptation reproductive	Changement progressif
Changement soudain	Survie du régime	Transformation du système

Source : Streeck/Thelen, 2005 ; Jørgensen, 2006/2007.

Pour commencer, il nous faut répondre à la question suivante : un changement de système a-t-il réellement eu lieu ou bien observons-nous simplement un changement graduel et des processus d'adaptation ? La réponse est que l'on est en présence d'un changement qui touche le domaine politique concerné à la fois du point de vue du contenu et des processus ; il convient donc de noter une forme de transformation du système. Un changement institutionnel⁶, de nouveaux modes de prise de décisions et l'application de nouveaux codes d'activation au sein de la structure de gouvernance du marché danois du travail se sont imposés au cours des six dernières années. Cependant, les présentes analyses ne rendent pas compte d'autres champs politiques, ce qui implique que les conclusions ne valent que pour la PMT et le programme d'activation. Cela confirme également que l'enjeu dépasse le cadre de l'approche combinant l'héritage historique (*path dependency*) et le développement de nouvelles stratégies (*path shaping*) – comme le postulent des arguments présentés dans l'institutionnalisme historique (cf. Knuth, 2008 pour l'expérience allemande). L'histoire n'est pas le seul facteur important ! Néanmoins, ce résultat surprenant souligne aussi la négligence partielle, dans bon nombre d'ouvrages internationaux consacrés aux politiques menées, des facteurs organisationnels et politiques. Or, ceux-ci comptent.

Des politiques stratégiques et des manières délibérées de réformer le système administratif et politique ont guidé la transformation du système d'activation. La refonte organisationnelle « cachée » et les changements politiques mutuellement réfléchis se sont réciproquement renforcés. Le nouvel ordre en place est sous-tendu par quatre sortes de stratégies :

- l'éviction. Certaines institutions ont été supplantées par de nouvelles idées et de nouveaux principes politiques (le plus souvent importés des Pays-Bas et du monde anglo-saxon) : la politique régionale du marché de l'emploi a été dissoute ; seuls les résultats comptent. Des pratiques d'information et d'évaluation, un nouveau système de mesure et un système de gestion de la performance ont été introduits, de même que la gestion de cas, l'individualisation des risques, un contrôle strict et de lourdes sanctions. Une gratification économique de l'intégration sur le marché du travail se substitue aux anciennes pratiques institutionnelles ;
- un ensemble de nouveaux éléments a pris place, avec l'introduction d'« autres acteurs » (externalisation) et la mise en place de conditions proches du marché, la contractualisation, la municipalisation, l'introduction de caisses d'assurance chômage non professionnelles, le changement d'organisations professionnelles, la relégation des partenaires sociaux à un rôle uniquement consultatif et la prolifération programmée

⁶ Afin de clarifier cette notion : les institutions peuvent être définies comme des modèles d'action humaine et de relations qui perdurent et se reproduisent dans le temps, quels que soient les rôles attribués et l'identité concrète des individus endossant ces rôles.

d'approches et de pratiques axées sur le marché. Un nouveau modèle de services a été établi ;

- la refonte des pratiques et des anciennes institutions avec de nouveaux objectifs. On est passé d'une approche orientée sur les besoins à « la manière de trouver un emploi le plus vite possible », avec des contacts soutenus avec les demandeurs d'emploi, une éthique du travail et des pratiques de contrôle renforcées, une diminution de la formation dans l'activation, l'introduction d'une « aide initiale » et un plafonnement de l'aide sociale. Une nouvelle manière de gérer les demandeurs d'emploi et leur conduite apparaît, avec la régulation morale et thérapeutique des attitudes et des comportements ;
- l'épuisement des institutions et la non-utilisation des mesures existantes, avec la mise à mal des services publics de l'emploi, l'érosion des compétences régionales, l'« intégration » et la minoration de l'importance de l'égalité hommes-femmes et l'entrave à l'équité. La motivation des acteurs collectifs privés à participer à la mise en œuvre des politiques a diminué de manière drastique.

Il y a lieu de souligner la dimension des valeurs à l'œuvre derrière les changements : une nouvelle approche a été institutionnalisée, souvent sans débat ouvert ni décision politique, mais en modifiant l'organisation et les structures d'application. La formulation d'objectifs politiques larges peut cacher des visées et des orientations restreintes. On pourrait aussi parler d'une habile manœuvre politique et administrative de la part de l'ancien gouvernement de droite – ou d'une opposition faible, qui ne s'est jamais penchée sur la politique administrative, les systèmes d'évaluation et les questions de gestion de la performance. Quoi qu'il en soit, ces évolutions ont déjà porté fortement atteinte à la stratégie danoise d'activation développée au cours des années 1990, ayant en outre nettement inspiré la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) depuis 1998.

Des changements d'une grande portée dans les politiques publiques et, globalement, dans la société danoise, se profilent vraisemblablement à l'horizon. La politique d'activation des années 1990 ne ressemble pas aux objectifs, dispositifs et mesures actuels. Le système d'activation, dont on a chanté les louanges, et l'interaction entre politique active du marché de l'emploi et politique macro-économique n'existent plus. La coopération avec les organisations professionnelles ainsi que les capacités et mémoires collectives ont été déstabilisées. La PMT danoise sous forme de « beau cygne » semble avoir disparu. Et la « flexicurité » danoise comporte moins de sécurité que dans le passé. Si l'on continue d'évoquer à Bruxelles la « flexicurité » comme une célébrité politique, le cas danois ne peut plus être considéré comme un exemple incontestable en matière de politique d'activation.

Comme il a été établi : le contenu des politiques a changé, et les modalités de pilotage ont été modifiées brusquement en 2007-2009, entraînant un basculement de la politique d'activation – et des principes fondamentaux des droits

universels et d'égalité ainsi que du principe de dialogue et de consultation, à la base des évolutions dans les pays nordiques. S'agissant des citoyens, une nouvelle dialectique s'est établie entre protection sociale et contrôle, les réformes basées sur le NPM y ayant aussi contribué. Cela peut sembler très curieux à des étrangers, puisque ce sont les dispositifs politiques d'après 1994 qui ont fait connaître sur la scène internationale les programmes danois d'activation et le potentiel gagnant du système de « flexicurité » ! Pour trouver un beau cygne, mieux vaudrait peut-être chercher ailleurs.

Changement d'orientation, isomorphisme et résultat de la réorganisation

Les politiques du marché de l'emploi sont essentielles dans les approches de l'UE, et les mesures d'activation ainsi que de formation tout au long de la vie en sont des composantes particulièrement importantes. Les changements de la PMT danoise que nous avons étudiés sont fortement influencés par les transformations organisationnelles et institutionnelles, dont certaines avaient commencé avant que le gouvernement de droite n'arrive aux affaires en 2001. Cependant, des éléments de réforme davantage inspirés du NPM ont profondément influé sur les réformes récentes, et le changement a pris des formes qui semblent se rapprocher des autres pays européens. Avons-nous des arguments pour étayer cette thèse de la convergence ?

Il n'est peut-être pas si simple de répondre à cette question, mais il est aisé d'identifier des éléments communs dans les processus de transformation. Le service public de l'emploi (SPE) a été supprimé en totalité au Danemark, le transfert complet vers les municipalités étant à la base de la décentralisation de la responsabilité. Toutefois, les changements formels d'orientation et l'évolution opérationnelle ne vont pas toujours de pair. Les réformes institutionnelles sont susceptibles de changer l'orientation de l'intérieur, sans conscience politique claire. Alors que les systèmes nationaux d'acteurs créent différentes conceptions des politiques au niveau macro, les réformes administratives à tous les échelons et les pratiques de mise en œuvre semblent suivre, sinon un modèle commun, du moins un mélange de ces réponses institutionnelles :

- le remplacement des dispositifs législatifs et de la régulation politique par le management par objectifs. On introduit actuellement des systèmes de gestion de la performance, en considérant que l'administration publique devrait imiter les pratiques des entreprises privées et se concentrer sur les résultats et les « demandes du client ». Les managers devraient avoir le droit de « manager », et ceux qui ont des responsabilités clés doivent avoir des objectifs forts à comparer aux mesures de performance. Il est plus difficile d'apprécier les réactions persistantes des salariés sur le terrain ;
- l'introduction de systèmes d'information et de suivi servant de base à des systèmes de contrôle plus élaborés et à des pratiques d'évaluation.

Passage d'objectifs en termes de moyens à des objectifs liés aux résultats et introduction, dans les processus, du modèle de la Fondation européenne pour le management de la qualité (*European Foundation for Quality Management*, EFQM), de la gestion totale de la qualité (*Total Quality Management*, TQM), de la production *lean* et d'autres philosophies du management ;

- le développement de la gestion de cas sous la forme d'approches individualisées. Après les postulats moraux et fondements éthiques des mesures d'activation (Dean, 2006), ce sont les pratiques qui ont changé, avec de nouvelles approches morales et thérapeutiques, afin de répondre à une demande sociale : l'obligation pour les personnes d'être des individus responsables d'eux-mêmes. Segmentation de la population des chômeurs, devant être suivie de l'individualisation des programmes ;
- la contractualisation des relations entre le citoyen et les autorités publiques d'une part, et entre les fournisseurs de services d'autre part, voire également entre instances publiques et organisations au sein du même domaine d'action ;
- l'introduction de conditions proches du marché et l'externalisation de missions. En instaurant le recours aux appels d'offre et la collaboration entre prestataires privés et services publics, de nouvelles configurations de chaînes de services se mettent en place, le pouvoir décisionnel étant transféré vers de nouveaux acteurs ;
- la normalisation des procédures et des modes de fonctionnement. On peut parler de recentralisation du contrôle. Des manuels, instructions et régulations des procédures sont introduits afin d'éviter les répercussions lorsque les objectifs ne sont pas atteints ou en raison de ressources limitées ou de la recherche d'efficacité renforcée. Il peut encore s'agir d'une volonté délibérée de contrôler les organismes locaux et leurs salariés. Selon la philosophie du NPM, les managers ne devraient en effet pas faire confiance à ces acteurs. La déprofessionnalisation semble être une stratégie délibérée. La latitude dont disposent les « gestionnaires de cas » est réduite à mesure que ceux-ci se voient offrir des primes basées sur la performance.

On trouve ces évolutions des facteurs dans différentes combinaisons et configurations dans les systèmes européens (Bergel/Borghi, 2008 ; Bredgaard/Larsen, 2008 ; Weishaupt, 2009, 2011). Toutefois, le calendrier d'introduction de ces nouveaux aspects et la manière dont ils se consolident mutuellement dans des systèmes donnés diffèrent. C'est aussi le cas des modalités de décentralisation mises en œuvre (Mosley, 2008). On voit clairement les principes du NPM à l'œuvre derrière tous les changements opérés. La « gestion » de systèmes ou d'acteurs locaux a été le principal objectif, tandis que la plupart des changements organisationnels se sont focalisés sur l'adaptation de nouvelles tech-

niques de gestion de la performance. On comptait sur de nouveaux systèmes d'information, des procédés itératifs de *benchmarking*, des évaluations par les pairs et la focalisation sur les « meilleures pratiques » pour enrichir chaque système et se débarrasser des activités et procédures inefficaces. Il s'agissait d'installer les « bonnes pratiques » partout. Le transfert des politiques et leur diffusion étaient possibles, de même que l'apprentissage social, nous disait-on, tout cela étant supposé déboucher sur la convergence. Mais une bonne pratique est souvent une pratique unique. La situation danoise des années 1990 l'a montré. Le Danemark n'a plus un système unique d'activation ou une PMT unique qui ne seraient que très peu influencés par l'extérieur. Sur les aspects institutionnels des réformes, le pays a présenté au cours des dix dernières années plus de points de convergence avec les évolutions européennes que de traits divergents. Cependant, il n'a pas été instauré d'apprentissage social fort au sein du système (de manière verticale ou horizontale). Au lieu de cela, les réorganisations ont amené à des initiatives allant dans le sens d'un pilotage plus centralisé.

Les auteurs de tradition institutionnaliste (Powell/DiMaggio, 1991) parlent d'évolutions « isomorphes » lorsqu'ils tentent d'expliquer les changements de paradigme associés à une convergence des politiques. Trois mécanismes sont proposés : le changement coercitif, résultant d'une pression directe ; le changement normatif, découlant de la professionnalisation et de la socialisation des acteurs, et le changement mimétique, qui s'opère en imitant ou en singeant les autres dans des situations d'incertitude. Dans le cas du Danemark, seuls les deux derniers mécanismes de causalité peuvent être pertinents. L'introduction de nouveaux cadres cognitifs a permis le changement normatif (cf. tableau 1), tandis que l'imitation de l'exemple néerlandais et le changement mimétique étaient perçus comme de possibles alternatives institutionnelles pour d'autres pays. Des décideurs danois œuvrant à l'échelon national ont été intégrés à des « communautés épistémiques » au niveau de l'UE, telles que le réseau des chefs des services publics de l'emploi (*Heads of Public Employment Services*, HoPES), les évaluations par les pairs de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), les réunions et réseaux des directeurs adjoints des services publics de l'emploi (SPE) et la branche européenne de l'Association mondiale des services d'emploi publics (AMSEP). Par ailleurs, les communications de l'OCDE relatives au NPM et ses recommandations aux pays ont aussi facilité la mise en œuvre des changements institutionnels et organisationnels. En effet, on peut clairement identifier des processus d'isomorphisme institutionnel.

Si l'on se replace dans une perspective de comparaison européenne, on note que les différents pays ont apporté des réponses fort différentes à la question de l'attribution des responsabilités (niveau local ou central) et du développement de centres d'emploi locaux communs (Pascual/Magnusson, 2007 ; Jørgensen/Madsen, 2007 ; Pascual/Revilla, 2009 ; Weishaupt, 2009, 2011). Le Danemark a adopté une solution municipale avec des agences pour l'emploi locales, tandis que la Suède dispose d'un système géré par l'État – pour ne citer que les

variantes au sein d'une même famille de pays. L'organisation d'agences pour l'emploi communes dans certains pays a été suivie par un manque de fusion de services sociaux et des services d'emploi dans d'autres. Cependant, la coopération entre ces deux branches de services publics s'est renforcée dans pratiquement tous les systèmes. La qualité des offres proposées aux demandeurs d'emploi diffère considérablement, les pratiques aussi ; le cadre institutionnel n'est pas le même : bref, il faut bien constater une diversité des politiques mises en place. On peut observer des traits divergents et convergents. On ferait mieux de caractériser de « convergence divergente » le résultat des réorganisations et changements institutionnels des systèmes de politique du marché du travail.

Le NPM opère une séparation nette entre la conception des politiques et leur mise en œuvre. Les responsables politiques sont là uniquement pour fixer quelques grandes orientations et objectifs, tandis que la programmation et l'exécution doivent être laissées aux gérants, les managers. Les idées de la « nouvelle gestion » ont promis une efficacité et un rendement accrus, c'est pourquoi elles ont pu apparaître comme une meilleure solution aux problèmes de gouvernance qu'une augmentation des charges fiscales ou de sévères réductions des prestations sociales (politiques de restrictions). Aucune grande stratégie électorale n'a fait l'objet de débats au moment de la mise en œuvre de ces changements institutionnels. Dans bien des pays, c'est une révolution « cachée » qui s'est produite, transformant le contenu des programmes de PMT. Le système danois de PMT a été renouvelé de l'intérieur, mais aussi avec l'appui du gouvernement central. Un nouveau changement de politique pourrait toutefois intervenir avec le nouveau gouvernement entré en fonctions fin 2011. Mais, à ce jour, aucun changement majeur n'a été observé.

La PMT danoise à la croisée des chemins

Le système danois de « flexicurité » est un système « hybride » particulier entre des dispositifs sociaux souples, basés sur le libre marché (avec des règles libérales en matière d'embauche et de licenciement) et les régimes généreux de l'État-providence scandinave (avec un haut niveau de protection sociale et une couverture universelle). C'est la raison pour laquelle le pays a été un exemple intéressant de système de « flexicurité » réalisable. La réforme des politiques du marché de l'emploi de 1993-1994 a constitué une rupture, en introduisant des mesures actives, l'activation et le *learn-fare* dans un système qui se battait contre un taux de chômage élevé et constant. Les résultats de la politique danoise sont vite apparus : réduction des taux de chômage de toutes les catégories, hausse de l'emploi, prospérité économique – et un aplatissement de la courbe de Phillips. L'expérience danoise était une réussite, et l'Europe ainsi que le reste du monde découvrirent le système danois de « flexicurité ». Un nouveau modèle était trouvé. Le Danemark avait rendu populaires les politiques du marché de l'emploi !

Toutefois, les changements touchant au contenu et au pilotage de ces politiques au cours des années 2000 ont fortement porté atteinte au système des années 1990. Les principes du *work first*, les réformes du NPM, la municipalisation et l'éviction des représentants salariaux et patronaux des prises de décision au niveau central ont, à certains égards, transformé le « beau cygne » en un « vilain petit canard ». Le Danemark a perdu sa dynamique d'innovation en matière de PMT. Enfin, à partir de 2008, la crise économique a reconfiguré la hiérarchie des problèmes et les priorités politiques. Cependant, la PMT reste un champ politique important et une composante centrale du système danois de « flexicurité » – qui survivra aussi à la crise actuelle (Jørgensen, 2011). De nouvelles réformes touchant au contenu de la politique et à la structure de pilotage pourraient aussi faire partie du programme du nouveau gouvernement pour 2013 et 2014, avec un retour aux mesures de formation et de développement des compétences. Si ce n'est pas le cas, la politique danoise du marché de l'emploi se trouvera à la croisée des chemins. Les perspectives d'offensive européenne commune en la matière sont actuellement très mauvaises, puisque l'on met en œuvre des politiques d'austérité et des politiques défavorables à l'emploi. Peut-être nous faut-il un nouveau modèle en matière de politique de l'emploi, le Danemark n'étant toutefois pas une option actuellement envisageable.

Traduction de *Marie GRAVEY*

Indications bibliographiques

ANDERSEN T. B., SVARER M., « Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark », *CESifo Economic Studies*, vol. 53, n° 3, 2007, p. 389-429

ARMINGEON K., « Active labour market policy, international organizations and domestic politics », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n° 6, Londres, 2007, p. 905-932

BAADSGAARD K. (et al.), *Jobcentre og klemte kvalifikationer*, CARMA, Aalborg, 2012

BARBIER J.-C., *The Road to Social Europe. A Contemporary Approach to Political Cultures and Diversity in Europe*, Routledge, Abingdon, 2012

BARBIER J.-C., « Systems of social protection in Europe: two contrasted paths to activation and maybe a third? », in LIND K., JØRGENSEN H. (eds), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Peter Lang, Bruxelles, 2004, p. 233-254

BEKKER S., *Flexicurity: The Emergence of a European Concept*, Intersentia, Cambridge, 2012

BERGEL R. VAN, BORCHI V., « Introduction: The Governance of Activation », *Social Policy and Society*, n° 7, 2008, p. 331-340

BOERI T., MACIS M., « Do Employment Benefits Promote or Hinder Structural Change? », *IZA Discussion Papers*, n° 3371, 2008, p. [n.c.]

BREDGAARD T., LARSEN F., « Redesigning the governance of employment policies – Decentralised centralisation in municipal jobcentres », in *CARMA's 25th Anniversary Conference*, 10 octobre 2008, Aalborg, [s.n.], [s.l.], 2008, 19 p.

- BREDGAARD T., LARSEN F. (eds)**, *Employment Policy from Different Angles*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2005
- BRODKIN E. Z.**, « Inclusion, Commodification, or What? – Reconsidering Workfare in the U.S. », in *CARMA's 25th Anniversary Conference*, 10-11 octobre 2008, Aalborg, [s.n.], [s.l.], 2008, 29 p.
- BUNT S. (et al.)**, *Work First and the prospects on the labour market*, Raad voor Werk en Inkomen, La Hague, 2008
- COMMISSION EUROPÉENNE**, *Vers des principes communs de flexicurité*, Communication de la Commission au Parlement européen, 27 juin 2007, [Strasbourg], Commission européenne, Bruxelles, 2007
- COX R. H.**, « From Safety Net to Trampoline: Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark », *Governance*, vol. 11, n° 4, 1998, p. 399-411
- CROUCH C.**, *Capitalist Diversity and Change – Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- CROUCH C., STREECK W. (eds)**, *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*, Sage, Londres, 1997
- DAMGAARD B.**, *Social- og arbejdsmarkedssystemerne – En flerstrengt historie*, SFI, Copenhagen, 2003
- DEAN H.**, « Activation policies and the changing ethical foundations of welfare », in *ASPEN/ETUI Conference “Activation policies in the EU”*, 20-21 octobre 2006, Bruxelles, [s.n.], [s.l.], 2006, p. [n.c.]
- GAGUERRE A.**, *Active Labour Market Policies and Welfare Reform – Europe and the US in Comparative Perspective*, Macmillan, Houndmills, 2007
- HVIDEN B., JOHANSSON H. (eds)**, *Citizenship in Scandinavian Welfare States*, Routledge, Londres, 2007
- JØRGENSEN H.**, *Danish “Flexicurity” in Crisis – Or Just Stress-tested by the Crisis?*, Friedrich Ebert Stiftung, Stockholm, 2011
- JØRGENSEN H.**, « From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling? – Renewal of Danish Activation Policy since 2003 », *European Journal of Social Security*, n° 1, 2010, p. 237-268
- JØRGENSEN H.**, *Arbejdsmarkedspolitikken forandring – innovation eller trussel mod dansk flexicurity?*, LO, Bruxelles, 2006 et FTF, Bruxelles, 2007
- JØRGENSEN H.**, « The European Employment Strategy up for Revision – Effective Policy or European Cosmetics? », in **BREDGAARD T., LARSEN F. (eds)**, *Employment Policy from Different Angles*, DJØF, Copenhagen, 2005, p. 23-46
- JØRGENSEN H.**, *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002
- JØRGENSEN H., MADSEN P.K. (ed)**, *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, DJØF Forlaget, Copenhagen, 2007
- JØRGENSEN H., SCHULZE M.**, « A double farewell to a former model? – Danish unions and activation policy », *Local Economy*, vol. 27, n° 5-6, 2012, p. 637-644
- JØRGENSEN H., SCHULZE M.**, « Leaving the Nordic Path? – The Changing Role of Danish Trade Unions in the Welfare State Reform Process », *Social Policy and Administration*, vol. 45, n° 2, 2011, p. 206-219
- KLUVE, J. (et al.)**, *Active Labour Market Policies in Europe – Performance and Perspectives*, Springer Verlag, Berlin, 2007
- KNUTH M.**, *Path Breaking, Path Shifting and Path Dependence – The New German regime of “Basic Income Support for Jobseekers” and the Struggle between centralisation and devolution*, IAQ, Duisbourg, 2008
- LARSEN F.**, *Kommunal beskæftigelsespolitik*, Frydendal Academic, Copenhagen, 2009
- LIND H., KNUDSEN H., JØRGENSEN H. (eds)**, *Labour and Employment Regulation in Europe*, Peter Lang, Bruxelles, 2004

- LIPSKY M.**, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York, 1989
- LØDEMEL I., TRICKEY H.**, "An offer you can't refuse". *Workfare in international perspective*, Policy Press, Bristol, 2001
- MAGNUSSEN L., JØRGENSEN H., DØLVIK J.E.**, *The Nordic Approach to Growth and Welfare – European Lessons to be Learned?*, ETUI-REHS, Bruxelles, 2008
- MARTIN JOHN P.**, « What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences », *OECD Economic Studies*, 2000, p. 83-85
- MOSLEY H.**, « Decentralisation and Accountability in Labour Market Policy », in *CARMA's 25th Anniversary Conference*, 9-10 octobre 2008, Aalborg, [s.n.], [s.l.], 2008, p. [n.c.]
- PALIER B., MARTIN C. (eds)**, *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Blackwell Publications, Oxford, 2008
- PASCUAL A. S. (ed)**, *Are Activation Policies Converging In Europe?*, ETUI, Bruxelles, 2004
- PASCUAL A. S., REVILLA J. C.**, *EU convergence trends?: the normative polysemy of activation*, Université Complutense, Madrid, 2009
- PASCUAL S., MAGNUSSON L. (eds)**, *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Peter Lang, Bruxelles, 2007
- ROSHOLM M., SVARER M.**, « Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programs », *IZA Discussion Paper*, n° 1300, 2004, p. [n.c.]
- ROTHSTEIN B.**, *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, New York, 1998
- SCHULZE M.**, *Gewerkschaften im Umbau des Sozialstaats: Der Einfluss der Dachverbände im Welfare-to-Work-Reformprozess in Dänemark, Deutschland und den USA*, VS-Verlag, Wiesbaden, 2012
- SOL E., WESTERWELD M. (eds)**, *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer, La Hague, 2005
- STRÅTH B.**, *After Full Employment. European Discourses on Work and Flexibility*, Peter Lang, Bruxelles, 2000
- STREECK W., THELEN K. (eds)**, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- TANGIAN A.**, *Not for bad weather: Macroanalysis of flexicurity with regard to the crisis*, ETUI, Bruxelles, 2010
- TORFING J.**, *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*, Magtudredningen, Aarhus, 2004
- TORFING J.**, « Welfare with workfare: Recent reforms of the Danish welfare state », *Journal of European Social Policy*, vol. 9, n° 1, 1999, p. 5-28
- WEISHAUP J. T.**, *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2012
- WEISHAUP J. T.**, « A Silent Revolution? The Discovery of Management Ideas and the Reinvention of European Public Employment Services », in *IMPALLA-ESPANET Conference « The European Social Model in a Global Perspective »*, mars 2009, Luxembourg, Université de Mannheim, Mannheim, 2009, p. [n.c.]
- ZEITLIN J., POCHET P., MAGNUSSON L. (eds)**, *The Open Method of Coordination in action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang, Bruxelles, 2005.

Activation en Finlande : pourquoi de bonnes mesures semblent-elles avoir un faible impact sur l'emploi ? Ou ce que permet une politique active du marché de l'emploi¹

Simo AHO

Les politiques actives du marché du travail (PAMT, activation) sont depuis des décennies une manière très importante de gérer le chômage dans les pays industrialisés développés. L'activation vise largement les chômeurs assurés ainsi que les personnes demandant l'aide sociale. Le taux d'activation (part moyenne de participation à des programmes de PAMT par rapport au nombre total de chômeurs et participants) est actuellement de plus de 30 % en Finlande, et même considérablement plus élevé dans d'autres pays. Les mesures (formation, emploi subventionné, etc.) sont assurées par l'administration de l'emploi, divers organismes de formation, les municipalités ainsi que par le secteur non marchand. La participation est sanctionnée de différentes manières et à des degrés divers.

Le principal objectif explicite de la PAMT est de faire progresser l'emploi des participants. Cependant, selon toute une série d'évaluations, l'impact moyen net de ces mesures au niveau micro sur l'emploi ultérieur des participants est en général assez modeste et, parfois même, négatif (même si, dans certains cas, et en particulier dans le contexte du modèle danois de « flexicurité », on affirme que les résultats sont meilleurs) (exemples d'évaluation dans : Martin/Grubb, 2001 ; Calmfors et al., 2002 ; Kluve et al., 2005 ; Commission européenne, 2006, p. 134-142).

Pourquoi, malgré des efforts importants, la politique n'atteint-elle pas ses objectifs ? Et, dans ce cas, pourquoi la politique d'activation n'est-elle pas abandonnée ou, au moins, radicalement réduite ? Le présent article suggère des réponses à ces questions fondamentales – rarement abordées dans la littérature consacrée aux PAMT. Les données empiriques présentées concernent la Finlande.

Nous proposons ci-dessous une rapide histoire du développement des politiques d'activation en Finlande. Puis, nous examinerons les explications avancées sur le (faible) impact de ces politiques avant de proposer quelques conclusions sur les fonctions sociales des politiques d'activation.

Genèse de l'activation en Finlande (1972-1987)

La genèse de la politique moderne d'activation en Finlande remonte à 1972, avec l'introduction d'un système d'assurance chômage et d'autres réformes des politiques du marché du travail. Depuis cette époque, la formation de la main-d'œuvre et l'emploi subventionné comptent parmi les mesures disponibles et en développement permanent. Pendant les deux premières décennies, l'objectif explicite de la

¹ Article rédigé en février 2013, NdE.

PAMT n'était pas l'activation des chômeurs mais une réduction du chômage déclaré et un accroissement de l'employabilité de la main-d'œuvre au chômage.

Garantie d'emploi (1987-1992)

Dans les années 1980, la Constitution finlandaise disposait qu'« *il est de la responsabilité de l'État de fournir une opportunité d'emploi aux citoyens de Finlande* ». En vertu de cette disposition, une sorte de garantie d'emploi fut introduite en 1987. Ainsi, en l'absence d'emploi sur le marché libre du travail (ou de place convenable en formation), la municipalité était dans l'obligation de procurer un emploi pour six mois à toutes les personnes au chômage depuis 12 mois. Cela fit pratiquement disparaître le chômage de longue durée en Finlande : sa part tomba à un niveau inférieur à 4 % des chômeurs. Mais ce « *droit au travail* » ne put être maintenu lorsque le niveau de chômage fut multiplié par huit avec la forte récession qui frappa le pays au cours des années 1991-1994. Il devint trop onéreux et pratiquement impossible de procurer des emplois significatifs à des masses de chômeurs croissantes. En 1992-1993, la garantie d'emploi fut donc supprimée (Aho/Arnkil, 2008).

Réformes de *workfare* (1994-1998)

Depuis lors, la Constitution a été modifiée. Aujourd'hui, « *l'État s'efforce d'assurer le droit au travail en facilitant le bon fonctionnement du marché de l'emploi* ». Ainsi, nous sommes aujourd'hui revenus à l'économie de marché. Il est intéressant de noter que la garantie d'emploi a été introduite par un gouvernement emmené par un Premier ministre conservateur, et qu'elle a été supprimée par un gouvernement dirigé par des socialistes (SDP). À partir de 1994, les politiques du marché de l'emploi ont connu un changement de paradigme, dont l'activation et les incitations à travailler étaient les maîtres mots. De nombreuses réformes ont été introduites en matière de PAMT, ainsi que des conditions relatives à la perception des prestations sociales et à leur taxation ; les conditions de perception des prestations de chômage ont en outre été durcies. Les droits et obligations des chômeurs méritant les prestations de chômage ont été définis. Furent mises en place des règles exigeant que les chômeurs établissent et signent individuellement un « plan de recherche d'emploi » avec un agent des services publics de l'emploi. Le gouvernement a affirmé que les réformes s'inspiraient du « modèle danois », mais en fait, le modèle danois d'activation était alors et reste bien plus vaste, généreux et coûteux que son homologue finlandais (Aho/Arnkil, 2008).

Évolution depuis le tournant vers l'activation

Renforcement du volet sanction

Des recherches constantes ont été menées pour améliorer les plans individuels d'activation et leur impact, ainsi que le ciblage des mesures de PAMT. Selon

des études d'évaluation, les plans individuels de recherche d'emploi n'ont pas eu d'impact fort. Dans la majorité des cas, ils semblent n'avoir été que de simples formalités. Il y a quelques années, de nombreux « clients » ignoraient en fait avoir participé à l'élaboration d'un plan les concernant. Ce plan avait certes été enregistré, mais de nombreux demandeurs d'emploi n'en étaient pas informés. Pas étonnant dès lors qu'il n'ait pas eu beaucoup d'impact. Maintenant, les plans sont probablement de plus en plus sérieux, mais ils ne sont souvent pas actualisés lorsque la situation des chômeurs change (Aho *et al.*, 2006).

En 2006, une réforme a permis de supprimer les allocations de chômage lorsque les chômeurs de longue durée ne participent pas à l'activation proposée. Cette réforme n'a pas eu d'impact sur le taux d'emploi du groupe cible (Hämäläinen *et al.*, 2009). Cela semble tenir au fait que le groupe cible constitue le segment le plus éloigné de l'emploi de la réserve de main-d'œuvre et que les personnes ont de nombreuses années de chômage derrière elles. Ce contrôle par la sanction est en principe susceptible d'activer le groupe cible, mais les mesures interviennent trop tard et ne suffisent pas pour accroître significativement l'employabilité des personnes.

Il y a une différence majeure entre les modèles finlandais et danois : au Danemark, l'accent a été mis sur l'activation assez précoce des chômeurs assurés, alors qu'en Finlande, ces mêmes personnes, qui ont un parcours d'emploi plus favorable, sont laissées de côté. La participation est volontaire pendant deux ans, et les sanctions ne sont appliquées qu'au groupe le plus éloigné de l'emploi, après une longue période de chômage².

Services aux personnes en situation de nécessité

Après le tournant vers l'activation, un gros problème est devenu visible : en Finlande, environ 40 % de la population des chômeurs semblait avoir des « difficultés en termes d'employabilité », quelles que soient les mesures prises. Les services et mesures à destination de ce segment n'ont donc cessé d'augmenter et de se développer. Depuis 1998 déjà, il est possible de verser à ce groupe le moins « employable » des subventions salariales plus élevées et pour une période subventionnée plus longue. Ceci a créé une petite « indus-

² En Finlande, les prestations d'assurance chômage s'élèvent en moyenne à 60 % du salaire précédent, pour une durée maximale de deux ans. Environ 45 % des demandeurs d'emploi perçoivent cette indemnité, tandis que la moitié des chômeurs touchent une « aide au marché de l'emploi » (AME). Cette allocation forfaitaire est versée à ceux qui ne se sont pas constitués de droits à l'assurance chômage (10 mois d'emploi au cours des 18 derniers mois) ou ont déjà perçu des indemnités pendant la durée maximale. Cette allocation peut être perçue sans limite de durée mais, depuis 2008, elle peut être supprimée si l'allocataire refuse de participer au dispositif d'activation. Le niveau de l'AME est si bas qu'environ la moitié des allocataires perçoivent également une aide sociale complémentaire (sur conditions de ressources) versée par leur commune. Les 5 % de chômeurs restants touchent « l'allocation de base », une prestation forfaitaire versée à ceux qui remplissent les conditions pour percevoir l'indemnité de chômage mais ne sont pas adhérents à des caisses d'assurance chômage ou à des syndicats.

trie » des fournisseurs d'emploi subventionnés dans le secteur non marchand. Cette politique n'a pas été évaluée correctement, mais ces mesures ont un impact fort sur l'employabilité des participants sur le marché libre du travail. Les mesures visant ce segment de population tenaient à des considérations de politique sociale. L'impact social semble être plus important (et meilleur) que celui en termes d'emploi (Aho/Arnkil, 2008 ; Aho, 2008).

Une réforme majeure a eu lieu en 2004 avec l'introduction de « centres de service de main-d'œuvre » spécialisés. Des ressources anciennes et nouvelles ont été allouées, dans un effort conjoint des services publics de l'emploi et des municipalités afin d'améliorer l'employabilité des personnes les plus éloignées de l'emploi. Mais on observe un problème majeur : seule une minorité du groupe cible a accès aux centres, et les temps d'attente sont longs. Ces services approfondis sont trop onéreux pour être destinés à toutes les personnes montrant une faible employabilité en l'absence d'actions spécifiques. Les évaluations réalisées pendant la phase expérimentale et très peu de temps après sa mise en œuvre ont montré que la réforme avait toutefois un faible impact sur l'emploi, si tant est qu'elle en ait un (Arnkil *et al.*, 2004 ; Arnkil *et al.*, 2008 ; Valtakari *et al.*, 2008). Aucune évaluation en bonne et due forme n'a été réalisée par la suite.

Volume d'activation

Le graphique 1 présente l'évolution du volume et de la répartition des mesures de PAMT en Finlande. Le volume a augmenté après la récession du début des années 1990 avec un certain décalage, et diminué après la reprise, là encore avec un certain décalage. Le volume a de nouveau augmenté avec le ralentissement économique récent. Le changement le plus important en termes de répartition a été la réduction des placements dans l'emploi dans le secteur public (lequel semblait avoir un impact faible ou un impact net négatif sur l'employabilité des participants et prenait en partie la place de l'emploi normal dans le secteur public). Les placements dans le privé englobent des subventions salariales à la fois pour les entreprises classiques et pour le secteur non marchand, y compris des emplois créés pour les personnes les plus éloignées de l'emploi. Après une augmentation récente, le taux d'activation en Finlande représente maintenant un peu plus de 30 % du nombre cumulé de demandeurs d'emploi au chômage et de participants aux PAMT.

Les chiffres publiés en 2011 par Eurostat et relatifs aux taux d'activation en 2009 montrent que l'activation habituelle touchait en moyenne 51 % des demandeurs d'emploi au Danemark, ce que je considère comme un taux très élevé. Leur part était de 42 % en France, alors que la Finlande et l'Allemagne étaient proches du niveau moyen de l'Union européenne (environ 28 %). Le Royaume-Uni présentait un taux d'activation très faible de 2 % seulement (Eurostat, 2011, tableau C.3.1, p. 96).

Graphique 1 : Volume de divers types de politiques actives du marché du travail (PAMT) en Finlande, de 1991 à 2011 (nombre de mesures initiées par an)

Source : statistiques du ministère finlandais de l'Emploi et de l'Économie (*Työväilystilasto*).

Pourquoi l'impact net moyen des PAMT sur l'emploi est-il généralement faible ?

Comme cela a déjà été indiqué, les études d'évaluation montrent en général que l'impact net moyen des PAMT au niveau micro sur l'emploi ultérieur des participants est habituellement assez faible, et même parfois négatif. Si l'on compare les taux d'emploi ultérieurs des participants et du groupe témoin n'ayant pas participé dans le même temps, la différence est ténue. Les évaluations démontrent que bon nombre des mesures déployées à large échelle ont en moyenne un impact net faible ou inexistant sur l'employabilité. En Finlande, les seules mesures qui semblent avoir eu un impact net positif (au moins modéré) sont les subventions salariales aux entreprises privées et la formation professionnelle (Hämäläinen/Tuomala, 2006).

Ce n'est pas la qualité généralement faible des programmes qui est en cause : en effet, une franche majorité des participants indique dans des enquêtes une qualité plutôt bonne des mesures dont ils ont fait l'expérience.

Néanmoins, ils sont moins nombreux à déclarer que cette participation les a aidés à trouver un emploi (Aho *et al.*, 2005). Le facteur crucial de l'impact de l'activation est le ciblage.

Du point de vue de l'impact, les PAMT peuvent viser trois groupes (Aho, 2008) :

- le groupe cible exact, bénéficiant de la participation. Dans l'employabilité initiale du participant, il « manque quelque chose » par rapport à la demande réelle du marché du travail. La mesure est pertinente par rapport à ce paramètre manquant : elle fournit une formation ou une expérience de nature à augmenter effectivement l'employabilité. La probabilité de trouver un emploi augmente clairement du fait de la participation au dispositif ;
- le groupe « poids mort », dans lequel les participants n'ont pas réellement besoin de la mesure. L'employabilité initiale du participant est en général assez élevée, et la mesure ne peut l'augmenter de manière significative. Le participant aurait très probablement trouvé tôt ou tard un emploi sans participation. Les mesures ont un effet de verrouillage (*lock-in*) : les participants cessent de chercher un emploi lorsqu'ils sont informés de leur participation à venir, ce qui diffère le retour à l'emploi ;
- un groupe pour lequel les mesures sont insuffisantes par rapport aux besoins. Une mesure pourrait être profitable à quelques participants ou à beaucoup d'entre eux, mais pas à tous. Pour certains participants ou pour nombre d'entre eux, la mesure ne permet pas d'augmenter suffisamment l'employabilité pour leur faire franchir le cap de l'emploi. En règle générale, cette situation intervient lorsque l'employabilité initiale est faible.

L'impact net moyen dépend du ratio entre les personnes bénéficiant de la mesure et les autres. Si tous les participants font partie du groupe 1, l'impact est de 100 %. Si la plupart des participants font partie du groupe 3, l'impact moyen est inévitablement proche de 0 %. Si le premier groupe est plus petit que le second, l'impact est négatif, malgré la taille du groupe 1. Cela signifie que si l'employabilité de 15 % des participants est clairement augmentée, mais que 20 % de l'effectif fait partie du groupe « poids mort », l'impact net moyen est de moins 5 %. Ainsi, si l'impact moyen est faible ou négatif, cela ne signifie pas que personne n'a bénéficié d'un coup de pouce. Il se peut qu'une bonne partie des participants profitent réellement de leur participation aux mesures même si l'impact net moyen est faible.

L'impact net moyen ne peut être bon si la mesure est mal ciblée – autrement dit, si, afin de trouver un emploi, bon nombre de participants n'ont pas besoin de ce que leur apporte la mesure, mais d'autre chose (Aho, 2008).

Pourquoi les mesures d'activation sont-elles souvent mal ciblées ?

L'une des raisons pour lesquelles la participation ne parvient à servir que faiblement l'objectif d'accroître l'employabilité, c'est que les mesures sont peut-être proposées pour remplir des objectifs purement chiffrés. Par exemple, la Stratégie européenne pour l'emploi indique que le taux d'activation des chômeurs devrait être de 20 %, mais elle ne fixe pas d'objectifs clairs en termes d'impact. En Finlande, les agents des services publics pour l'emploi (SPE) ont souvent pour instruction d'utiliser chaque année l'ensemble de l'enveloppe budgétaire allouée à l'activation.

Une autre raison réside dans le phénomène d'écrémage, en particulier dans les mesures de formation : les meilleurs candidats, qui seraient sans doute en mesure de trouver assez facilement un emploi de toute façon, sont susceptibles d'être choisis pour participer aux mesures. Ou bien, à l'inverse, les mesures visent le groupe le plus éloigné de l'emploi, qu'il est pratiquement impossible d'aider en utilisant des moyens ordinaires.

En Finlande, un facteur d'explication important est qu'il est assez facile d'avoir accès à des mesures si on le souhaite. Bon nombre de chômeurs détestent leur situation et préfèrent demander à intégrer un dispositif d'activation. Leur employabilité n'étant probablement pas très mauvaise, cette participation ne leur est pas vraiment profitable.

Interviennent enfin les « obligations d'activation », imposant de participer, avec la menace de sanctions.

Dans toutes ces situations, la question cruciale, qui ne sera peut-être pas posée du tout est la suivante : est-ce que cela va vous aider ?

Pourquoi les mesures sont-elles si largement déployées ?

La principale explication à ce vaste déploiement de l'activation réside dans le fait que les mesures ont des objectifs supplémentaires (parfois cachés ou officieux), autres que l'accroissement de l'employabilité. On peut penser que les mesures poursuivent au moins les objectifs (affirmés ou cachés) suivants :

- réduire le nombre de chômeurs déclarés ;
- réduire (ou interrompre) le chômage de longue durée en continu ;
- enrayer les cycles de ralentissement conjoncturel, c'est-à-dire augmenter la demande/réduire l'offre dans l'esprit du « keynésianisme » ;
- empêcher les qualifications des participants de se détériorer ;
- prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- donner une chance d'acquérir ou retrouver un droit à des prestations d'assurance chômage basées sur les salaires ;
- tester la motivation afin d'éviter une utilisation imméritée des allocations de chômage ;

- montrer que le gouvernement s'efforce sérieusement de réduire le chômage et qu'il est déterminé à aider ceux qui en souffrent ;
- préserver les valeurs et normes de la « société du travail » (les aides doivent se « mériter ») ;
- empêcher le mécontentement social et politique.

Le fait que les mesures soient largement proposées car elles servent de nombreux autres objectifs que l'amélioration de l'employabilité des participants, conduit à une situation telle que trop de mesures sont déployées du point de vue de l'impact sur l'emploi. Par conséquent, l'impact moyen sur l'emploi est généralement bas (Aho, 2008). Dans ce qui suit, je discuterai brièvement les situations dans lesquelles les PAMT sont proposées en Finlande afin de répondre à des objectifs sociaux ou de type sanction.

La PAMT comme politique sociale

Si le système permettait auparavant d'avoir droit à l'assurance chômage, ou de différer l'épuisement du droit à ses prestations lorsque l'on participait à des mesures de PAMT, cela n'est plus possible aujourd'hui. Toutefois, à l'heure actuelle, ces mesures sont en partie proposées explicitement afin d'éviter l'« exclusion sociale ».

Officiellement, les mesures devraient viser l'emploi sur le marché libre du travail, mais il arrive que le « marché intermédiaire du travail » (emplois aidés ou autres mesures subventionnées) soit perçu comme une solution à long terme voire permanente pour certaines catégories de chômeurs. En Finlande, près de la moitié de l'ensemble des salaires subventionnés est réservée à la catégorie la plus éloignée de l'emploi, l'accent étant mis sur la prévention de l'exclusion sociale. Les employeurs sont alors souvent des acteurs du secteur non marchand, spécialisés dans l'activation de ce groupe cible. L'« emploi de réinsertion » constitue une autre mesure assez similaire, dont l'objectif officiel est la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale. Bien souvent, ces dispositifs semblent être de meilleures mesures de politique sociale que d'emploi, bien qu'il n'y ait pas eu d'évaluation générale, en bonne et due forme, de l'impact social de la participation à ces dispositifs (Aho, 2008).

La PAMT dans une logique de sanction

Parfois, l'objectif des mesures est un impact en termes de « motivation ». Cela signifie que l'activation est une sorte de menace, à laquelle on peut échapper en trouvant un emploi. Ou que la chance/l'obligation de participer permet de contrôler la capacité/disponibilité pour l'emploi.

La possibilité d'utiliser les mesures comme « test de la disposition au travail » a toujours existé en Finlande, mais le recours à cette option était à la discrétion des agents des SPE, qui s'en servaient en général assez peu.

Avec la réforme de 2006, dont l'objectif était l'activation des bénéficiaires de prestations de soutien, les chômeurs de longue durée percevant les prestations minimales étaient dans l'obligation de participer aux PAMT, et menacés de perdre leur droit à prestation dans le cas contraire. Cette réforme semblait avoir un caractère clairement moral : suivant une idéologie basée sur la réciprocité, le droit aux allocations devait « se mériter ». Le droit à prestations a plus souvent été supprimé après la réforme mais, selon une évaluation, on n'a pas observé de hausse significative de l'emploi du groupe cible.

Il semble que l'activation, par une motivation morale, du groupe le plus éloigné de l'emploi ne soit pas efficace s'agissant d'accroître l'employabilité. L'impact probable en termes de motivation semble intervenir trop tard, dans une situation où l'employabilité est si faible que ce type d'incitation liée à la motivation n'a plus d'impact sur le taux réel d'emploi. Au Danemark, l'activation dont on enregistre une efficacité intervient tôt, et vise les personnes touchant l'assurance chômage (les personnes les plus à même de trouver un emploi) (Madsen, 2007).

Le recours aux PAMT dans une logique de sanction se heurte au problème fondamental de la compatibilité entre impact sur la motivation et impact sur la qualification. Pour qu'il y ait une forte incidence sur la motivation, il faudrait proposer des programmes auxquels les personnes ne souhaitent pas participer. Ainsi, les mesures inutiles et désagréables, que les gens détestent, seraient les meilleures. Or il est de toute évidence difficile d'améliorer du même coup l'employabilité des personnes avec de telles mesures (Aho, 2008).

Conclusion :

pourquoi l'impact net moyen des PAMT sur l'emploi est-il si faible ?

Dans le contexte d'une participation quasi universelle, les évaluations de l'impact moyen net des mesures de PAMT sur l'emploi montrent nécessairement un faible impact. Quand presque tout le monde participe sur la durée, il ne peut y avoir de ciblage précis des personnes qui ont vraiment besoin de participer (ont vraiment l'opportunité de profiter de leur participation) aux mesures assurées.

Les PAMT sont proposées de manière quasi universelle car elles ont bien d'autres objectifs (souvent officieux ou cachés) que l'amélioration de l'employabilité des participants. Les plus importants sont la prévention de l'exclusion sociale et le contrôle des bénéficiaires de prestations dans une logique de sanction.

Quand on assure largement ces mesures, un impact net moyen proche de zéro n'est pas un mauvais résultat puisque l'employabilité des participants est en moyenne proche de celle des demandeurs d'emploi comparables qui n'ont jamais pris part à des dispositifs, ou pas récemment. Peut-être un ciblage plus fin et plus sélectif de groupes proportionnellement plus petits augmenterait-il l'impact net moyen sur l'emploi ?

Quelques données empiriques concernant la Finlande

Chômage « chronique »

En Finlande, près de 40 % de la population au chômage s'y trouve de manière « chronique », ce qui veut dire qu'elle n'a pas eu d'emploi sur le marché libre du travail depuis plusieurs années. Ce taux est bien supérieur aux chiffres officiels du chômage de longue durée car ces derniers ne prennent en compte que la durée de la période actuelle de chômage, pas la durée depuis le dernier emploi sur le marché libre du travail (Aho, 2004).

En outre, environ 20 % des personnes se retrouvant pour la première fois au chômage deviennent des chômeurs « chroniques ». L'arrivée de nouvelles personnes au chômage « chronique » est constante, et intervient même pendant les périodes relativement favorables. Environ la moitié de ces personnes sont des individus ayant travaillé, l'autre moitié n'ayant jamais réussi à prendre véritablement pied sur le marché de l'emploi. C'est chez les seniors et la main-d'œuvre non qualifiée que le chômage « chronique » est le plus fréquent, mais les nouveaux cas touchent aussi une part considérable de jeunes et de personnes diplômées (Aho, 2004).

Combien de temps durent ces « carrières de chômage » et comment prennent-elles fin ?

Très souvent, plusieurs périodes de chômage se succèdent, alternant avec des périodes plus ou moins longues d'emploi et/ou de mesures d'activation. La participation à des mesures d'activation, voire la participation répétée, est très fréquente, et même presque généralisée à long terme si le chômage se prolonge ou est récurrent. De ce fait, les statistiques habituelles faisant uniquement référence à la période de chômage en cours ou la plus récente ne donnent pas un tableau juste de la fréquence du chômage. Ainsi, j'ai étudié les « carrières de chômage » individuelles, depuis la première phase de chômage jusqu'à la dernière pendant des parcours individuels sur le marché du travail. L'analyse se base sur des données représentatives au niveau micro, des données riches et extensives ($n=350\,000$), recueillies dans divers registres administratifs et permettant de suivre sur la durée des parcours individuels. On considère comme début d'une « carrière de chômage » le début de la première période de chômage ou d'activation au cours des 24 derniers mois. La fin d'une carrière de chômage correspond à la fin d'une période de chômage ou d'activation sans autre période du même type pendant les 24 mois suivants. Il convient de noter que la plupart des « carrières de chômage » (lorsqu'elles ne sont pas très courtes) comportent une ou plusieurs brèves périodes d'emploi et/ou de PAMT (Aho/Koponen, 2008).

Le graphique 2 présente la durée des « carrières de chômage » ayant commencé en 1995 (courbe gris clair), 1998 (courbe gris foncé), ou 2001 (courbe

noire). Ce graphique indique que la durée moyenne de ces « carrières » a été nettement plus brève pour celles qui ont commencé en 1998 ou 2001, par rapport à celles qui ont démarré en 1995, date la plus ancienne des trois années de départ comparées et la plus proche de la récession du début des années 1990. La moitié des carrières de chômage ayant commencé en 1998 ou 2001 ont pris fin avant d'atteindre une durée d'environ une année et demie. Environ 10 % des « carrières de chômage » semblaient se poursuivre pendant neuf ans ou plus.

Graphique 2 : Durée des « carrières de chômage » ayant commencé en 1995, 1998 et 2001

Source : données représentatives issues des registres administratifs (8 % de la population finlandaise), Aho/Koponen, 2008.

Le suivi montre qu'en 1995-2004, les chômeurs ont commencé à participer à une mesure d'activation en moyenne une fois tous les 18 mois au cours de leur « carrière de chômage », les variations individuelles étant toutefois importantes. Certains individus ont passé plus de temps dans des dispositifs d'activation qu'au chômage déclaré, et environ 10 % de ceux dont les « carrières de chômage » ont duré plusieurs années ont complètement évité l'activation.

Si le chômage se poursuit ou se répète, presque tous les chômeurs sont dans un dispositif d'activation, de manière répétée « si besoin ». L'État-providence vise le « plein emploi », même si cet objectif semble impossible à atteindre. En Finlande, environ 40 % des périodes d'activation visent à long terme les 10 % de participants potentiels qui, en dépit de tous les efforts, ne trouveront « ja-

mais » d'emploi sur le marché libre du travail. C'est pourquoi l'impact net moyen des PAMT est faible.

La moitié environ des « carrières de chômage » se termine tôt ou tard par un emploi stable, l'autre moitié des personnes quittant d'une manière ou d'une autre le marché de l'emploi (retraite, maladie de longue durée, formation, prise en charge d'enfants à plein temps, etc.). Il est intéressant de relever qu'environ la moitié des « carrières de chômage » se terminent – si tant est qu'elles se terminent « un jour » – par une transition vers l'emploi, même lorsque celles-ci ont duré de nombreuses années (graphique 3). Environ 10 % des « carrières de chômage » ont duré 10 ans ou plus.

Graphique 3 : Activité suivant la fin des « carrières de chômage » commencées en 1995 par durée (période de suivi jusqu'à fin 2004)

Source : données représentatives issues des registres administratifs (8 % de la population finlandaise), Aho/Koponen, 2008.

Les PAMT peuvent-elles réduire le chômage structurel ?

La plupart des économistes classiques soutiennent que le chômage structurel tient aux incitations/dissuasions en matière d'emploi. Le niveau du chômage structurel dépend selon eux de la relation entre le niveau de revenus émanant de l'emploi disponible et le niveau de revenu autre (allocations de chômage ou

autre prestation de sécurité sociale). Les individus choisissent de prendre un emploi lorsque le revenu net du travail est plus élevé que le revenu net des prestations sociales disponibles. Si ce n'est pas le cas, ils préfèrent être au chômage.

Une autre explication réside dans le décalage entre l'offre et la demande. Il s'agit ici du postulat caractéristique des sociologues du marché de l'emploi. Les individus n'ont pas d'emploi car il n'y a pas de demande correspondant à leurs compétences et qualifications, le niveau des salaires et des prestations sociales n'étant alors pas déterminant. Le chômage structurel à long terme survient lorsque la structure qualitative de la demande évolue plus vite que la structure qualitative de l'offre.

Ces deux explications ne s'excluent pas l'une l'autre. Je crois qu'aussi bien les incitations que l'évolution structurelle de la demande de main-d'œuvre influent sur le chômage. Afin de lutter contre le chômage, on peut tenter de modifier les facteurs déterminant la demande ou ceux qui déterminent l'offre. Le tableau suivant démontre de manière simplifiée la relation entre les causes du chômage structurel et d'éventuelles possibilités de réduire celui-ci à l'aide des PAMT. Dans ce tableau, les explications théoriques alternatives et solutions respectives au problème du chômage sont indiquées en italiques. Le rôle ultime des PAMT s'agissant de résoudre le problème apparaît en gras.

Le rôle initial et le plus adapté des PAMT est de répondre à la situation dans laquelle il y a pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Dans ce cas, accroître les qualifications des chômeurs augmenterait considérablement leur employabilité et réduirait leur chômage (dans le tableau 1, ce scénario correspond à la cellule en bas à droite). Or la problématique actuelle du chômage en Finlande ne peut être traitée de cette manière car la pénurie de main-d'œuvre qualifiée n'est pas un problème majeur. En fait, augmenter les qualifications des chômeurs ne semble pas accroître beaucoup leur probabilité moyenne de trouver un emploi. À l'échelle du chômage total, l'impact des PAMT disparaît largement en raison de l'effet d'éviction.

Si les « trappes à inactivité » étaient une cause majeure du chômage, l'obligation accrue de participer à des PAMT pourrait être utile en agissant sur la motivation (dans le tableau, ce scénario correspond à la cellule en haut à droite). Or, comme le montrent les expériences de la réforme de 2006, l'activation obligatoire des personnes les plus éloignées de l'emploi n'a guère d'effet. L'obligation de participer ciblant précocement les bénéficiaires de prestations d'assurance est susceptible de fonctionner si le problème réside dans leur « frilosité » à se tourner vers l'emploi. Or il y a des signes indiquant le recul des « trappes à inactivité » en Finlande depuis le début des années 1990. La hausse du chômage ne semble donc pas avoir pour cause la baisse de motivation au travail des chômeurs.

Les PAMT ne peuvent apporter de solution durable au problème du chômage structurel si celui-ci est lié à l'insuffisance de la demande. Cependant, di-

verses subventions à l'emploi peuvent accroître la demande concernant les segments de la réserve de main-d'œuvre qui ne sont pas demandés dans les conditions normales du marché (cette situation est représentée dans les cellules de gauche du tableau). Toutefois, cette demande renforcée semble tributaire des subventions et disparaît pour l'essentiel lorsque ces aides ne sont plus offertes.

Tableau 1 : Causes du chômage structurel – impacts possibles des PAMT

Problème	Remèdes possibles du point de vue de :	
	la demande de main-d'œuvre	l'offre de main-d'œuvre
Niveau du salaire de réserve/ incitations	<i>recrutement très cher</i> → réduction des coûts du travail pour l'employeur PAMT : les emplois subventionnés réduisent le risque pour l'employeur/compensent l'écart de productivité au niveau individuel	<i>« trappes à inactivité »</i> → amélioration du rapport entre revenus du travail et prestations sociales PAMT : sanctions favorisant la participation = impact sur la motivation
Qualification/ concordance	<i>les emplois peu productifs disparaissent</i> → subventions pour des types d'emplois choisis PAMT : subventions pour des emplois spécifiquement adaptés aux qualifications disponibles – l'offre crée-t-elle de la demande ?	<i>pénurie de main-d'œuvre qualifiée</i> → augmentation des qualifications PAMT : offre de formation et/ou expérience professionnelle accrue = impact sur la qualification

Source : présentation de l'auteur.

QUE SE PASSERAIT-IL EN L'ABSENCE de politique d'activation ? Les évaluations de l'impact net des PAMT ne sont pas très éclairantes sur ce point car il n'existe pas de groupe témoin correct, ne participant jamais aux mesures. En fait, dans les conditions actuelles d'une participation quasi universelle aux dispositifs, les évaluations de l'impact net peuvent uniquement comparer les participants récents à ceux qui participent en général plus tard.

Les PAMT accroissent très probablement la réserve de main-d'œuvre, tout en réduisant l'exclusion sociale. Dans les conditions du chômage structurel, elles renforcent l'égalité entre les demandeurs d'emploi. S'il n'y avait pas de mesures, il y aurait moins de travailleurs marginalisés et plus de personnes exclues qui resteraient au chômage sans aucune perspective d'avoir jamais un emploi.

Dans les périodes difficiles, les PAMT augmentent l'effectif des personnes théoriquement « employables », en attendant des temps meilleurs. Dans les pé-

riodes favorables, une activation bien ciblée peut très probablement aider à éviter des pénuries de main-d'œuvre. Dans tous les cas, si les mesures de PAMT sont proposées très largement dans les États-providence, elles constituent sans doute une meilleure politique sur le plan social que sur celui de l'emploi, leur impact net individuel relatif sur l'employabilité ne pouvant être très important.

Les PAMT peuvent accroître la compétence relative des participants et les inciter à chercher un emploi. Elles peuvent aussi créer des possibilités d'emploi subventionné pour la main-d'œuvre la plus vulnérable. Mais elles ne peuvent modifier sensiblement le volume et la structure de la demande de main-d'œuvre. En revanche, les PAMT aident à vivre avec le chômage de longue durée. Le volume important et la structure spécifique des PAMT aident des États-providence développés tels que la Finlande à s'adapter à un chômage structurel permanent. Dans une bien moindre mesure, les PAMT offrent des moyens efficaces d'améliorer l'emploi.

Traduction de *Marie GRAVEY*

Indications bibliographiques

AHO S., « Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllistyvyyden parantamispäykimysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua », *Hallinnon tutkimus*, vol. 27, n° 4, 2008, p. 45-60

AHO S., *Kroonisen työttömyyden laajuus, rakenne ja syntytausta*, Työministeriö, Helsinki, 2004, (Työpoliittinen tutkimus, 261)

AHO S., ARNKIL R., « Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa », in HEISKANEN T., JÄRVENSIVU A., LEINONEN M., AHO S. (eds), *Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen*, Tampere University Press, Tampere, 2008, p. 46-77

AHO S., KOPONEN H., *Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Helsinki, 2008, (Työ ja yrittäjyys, 24/2008)

AHO S., KOPONEN H., VIRJO I., *Työnhakusuunnitelmien toteutumisen seuranta*, Työministeriö, Helsinki, 2006, (Työpoliittinen tutkimus, 319)

AHO S., VIRJO I., TYNI P., KOPONEN H., *Työttömät ja palvelutarve. Työttömille kohdistetun kyselyn ja työnhakusuunnitelmien analyysin tuloksia*, Työministeriö, Helsinki, 2005, (Työpoliittinen tutkimus, 271)

ARNKIL R., KARJALAINEN V., PITKÄNEN S., SAIKKU P., SPANGAR T., *Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja - työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Helsinki, 2008, (Työ ja yrittäjyys, 18/2008)

ARNKIL R., SPANGAR T., LYYTINEN S., KARJALAINEN V., LAHTI T., AHO S., *Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen*, Työministeriö, Helsinki, 2004, (Työhallinnon julkaisu 339)

CALMFORS L., FORSLUND A., HEMSTRÖM M., *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala, 2002, (Working paper, 4/2002)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Labour market policy – expenditure and participants – Data 2009*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2011, (Eurostat, 2011)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Employment in Europe 2006*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2006

HÄMÄLÄINEN K., TUOMALA J., YLIKÄNNÖ H., *Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Helsinki, 2009, (Työ ja yrittäjyys, 7/2009)

HÄMÄLÄINEN K., TUOMALA J., *Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi.*, Työministeriö, Helsinki, 2006, (Työpoliittinen tutkimus, 315)

KLUVE J., FERTIG M., JACOBI I., NIMA L., SCHAFFER S., *Study on the effectiveness of ALMP's. Research project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, RWI Essen, Essen, 2005

MADSEN P., *Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country report: Denmark*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam, 2007, (Working papers, 2007/51)

MARTIN J., GRUPP D., « What works and for whom? A review of OECD countries' experiences with active labour market policies », *Swedish Economic Review*, n° 8, 2001, p. 9-56

VALTAKARI M., SYRJÄ K., KIURU P., *Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistuksen vaikuttavuus*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Helsinki, 2008, (Työ ja yrittäjyys, 19/2008).

Politiques d'activation récentes au Royaume-Uni : application étendue d'une approche restrictive¹

Daniel CLEGG

Malgré des discours forts et cohérents insistant sur l'activation depuis le milieu des années 1990, le Royaume-Uni suit en fait depuis quelques années une approche plutôt restrictive pour l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail des bénéficiaires de prestations sans emploi². Les politiques menées par les gouvernements britanniques successifs ont fait preuve d'une approche restrictive de ce que l'État devrait faire pour aider les personnes en âge de travailler confrontées à des difficultés sur le marché du travail, avec d'un côté une logique de work first (« le travail d'abord ») mise en œuvre principalement par des allocations limitées et de plus en plus conditionnelles pour les personnes qui ne travaillent pas et, de l'autre, des compléments de revenus pour subventionner les bas salaires caractéristiques des emplois non qualifiés sur un marché britannique du travail très peu réglementé. Toute rhétorique mise à part, et malgré une situation de réforme quasi permanente dans ce domaine depuis dix ans, le Royaume-Uni a continué à investir nettement moins de ressources dans une politique active du marché du travail (PAMT) que la plupart de ses partenaires européens.

Ce qui a changé au fil de ces réformes, c'est le public de bénéficiaires d'allocations auquel cette politique s'adresse. Alors qu'ils visaient initialement les chômeurs, les principes du work first se sont progressivement étendus à un éventail plus large de bénéficiaires d'allocations en âge de travailler, en incluant notamment les parents isolés et les personnes bénéficiaires à long terme de prestations pour cause d'invalidité ou d'incapacité. Malgré un public de plus en plus diversifié, incluant des individus qui affrontent des obstacles complexes et structurels à l'emploi, la « boîte à outils » de la politique d'activation britannique ne s'est pas notablement agrandie ; au contraire, l'approche restrictive est simplement appliquée de plus en plus largement dans une politique qui suppose apparemment que non seulement les emplois soient disponibles, mais aussi que tous les individus en âge de travailler puissent retrouver un emploi avec la même facilité si la structure des incitations et des sanctions est adéquate. De plus, des réformes parallèles sur le financement et l'exécution de la PAMT remettent en cause la viabilité de nombreux prestataires de services d'emploi, ce qui laisse craindre un nouveau rétrécissement de l'approche britannique de l'activation dans les années qui viennent.

Ce document présente les principales évolutions des politiques d'activation menées par le Royaume-Uni ces dernières années. L'analyse couvre une période qui a connu d'im-

¹ Article rédigé en février 2013, NdE.

² Il est à noter que depuis la décentralisation, les politiques appliquées aux personnes en âge de travailler diffèrent légèrement selon les nations qui constituent le Royaume-Uni, l'Irlande du Nord présentant les plus grandes divergences locales. Toutefois, le reste du système de sécurité sociale du pays et le soutien aux chômeurs relevant toujours des compétences de Westminster, il reste pertinent de parler d'une « approche britannique » à ce sujet.

portants changements économiques et politiques, avec non seulement la survenance d'une crise économique majeure et durable, mais aussi le remplacement du gouvernement de centre-gauche New Labour – après quatre mandats successifs – par une coalition de centre-droite entre conservateurs et libéraux après les élections de mai 2010. Elle montre qu'en dépit de ces changements de contexte, la caractéristique la plus frappante de la politique d'activation britannique est la parfaite continuité de sa logique dominante au fil du temps. Cet article présente tout d'abord le contexte général de cette politique en revenant sur le virage pris au cours des premiers gouvernements New Labour dans le domaine de l'activation, en mettant l'accent sur sa double stratégie politique, et en évaluant son rôle et son efficacité dans la lutte contre les problèmes du marché du travail britannique. La deuxième partie détaille le déploiement de cette logique politique, dirigée vers un éventail de plus en plus large de bénéficiaires d'allocations en âge de travailler, pour culminer dans le Welfare Reform Act (loi sur la réforme de la protection sociale) de 2012 : celui-ci a créé une forme unique d'allocation soumise à des conditions de ressources pour les personnes en âge de travailler, pratiquement sans tenir compte de leur état de santé ni de leur situation familiale ou professionnelle. La dernière partie jette un regard critique sur la stratégie politique secondaire, mais parallèle, visant à créer un support soi-disant plus « individualisé » par la privatisation des prestations de PAMT financées par le gouvernement du Royaume-Uni. Pour conclure, le présent article propose une réflexion sur la possible logique d'auto-entretien de l'activation restrictive et sur les risques à long terme liés à l'intégration récente des allocations pour tous les groupes de bénéficiaires en âge de travailler.

La double approche de l'activation du New Labour

Lorsque le New Labour est arrivé au pouvoir en 1997, interrompant finalement 18 années consécutives de gouvernement conservateur au Royaume-Uni, les perspectives semblaient favorables pour un changement de cap dans la politique du marché du travail. Alors que son succès électoral s'était bâti sur un rejet explicite de certaines de ces politiques traditionnelles tout en admettant qu'une partie au moins de l'héritage Thatcher était irréversible, le New Labour avait placé la lutte contre le chômage, et en particulier le chômage des jeunes, au centre de sa campagne, en même temps qu'un engagement à réduire la pauvreté infantile. Là où ses prédécesseurs conservateurs avaient pour ainsi dire abandonné les programmes relatifs au marché du travail, le New Labour s'est engagé à mettre en œuvre un ensemble de mesures d'incitation au travail, financé principalement par les recettes d'un « impôt exceptionnel » ponctuel de 5,2 milliards de livres sterling sur les infrastructures privatisées (Jones, 2012)³. Ce groupe de programmes qualifiés de « *New Deals* » a progressivement été mis en place à partir de 1998, en commençant par les 18-25 ans (*New Deal for Young People*, NDYP), puis en s'appliquant aux adultes au chômage de longue durée (*New Deal 25 plus*, ND25+).

³ C'est un point important, puisque lors de la campagne électorale de 1997, le New Labour s'était aligné sur les promesses des conservateurs de ne pas relever l'impôt sur le revenu pendant le prochain mandat du Parlement.

Avec l'amélioration de la situation économique et la baisse du chômage, les dépenses réelles de la PAMT ont en fait diminué pendant le premier mandat du New Labour, avant d'augmenter plus rapidement entre le début et le milieu des années 2000, période où d'autres *New Deals* ont été introduits à destination de divers groupes encore plus éloignés du marché du travail (parents isolés, personnes handicapées et plus de 50 ans, cf. ci-après). Même alors, comme le montre le graphique 1, les dépenses du Royaume-Uni pour la PAMT étaient loin derrière celles de la plupart des autres pays d'Europe, ce qui est toujours le cas aujourd'hui.

**Graphique 1 : Dépenses en matière de politique active de l'emploi en % du PIB
Exemples européens**

Source : OCDE.

Graphique 2 : Dépenses du Royaume-Uni en matière de politique active de l'emploi en % du PIB, par grandes catégories de dépenses

Source : OCDE.

Plus que partout ailleurs, l'essentiel des dépenses était en outre dirigé vers le service public de l'emploi (SPE) chargé d'administrer les allocations et de faciliter la recherche d'emploi, y compris pendant une période « passerelle » initiale pour les personnes affectées aux *New Deals*, plutôt que vers des mesures telles que les emplois subventionnés, la création directe d'emplois ou la formation (cf. graphique 2). Pratiquement toute la hausse des dépenses britanniques pour la PAMT au début des années 2000 découle de la création et de la mise en œuvre nationale progressive de *Jobcentre Plus*, un nouveau « guichet unique » de SPE résultant de la fusion entre les agences gouvernementales consacrées au paiement de la sécurité sociale et au soutien à l'emploi, auparavant séparées (Wiggan, 2007).

La fusion du paiement des allocations et des prestations de soutien sur le marché du travail résultant de la création de *Jobcentre Plus* indique la première direction réellement importante prise par le New Labour concernant l'activation : la surveillance toujours plus intrusive des bénéficiaires d'allocations sans emploi pour accélérer leur accès à l'emploi régulier, et la lutte contre ce qui était présenté comme des problèmes de « dépendance aux allocations ». Peu avant la première victoire électorale du New Labour en 1997, un nouveau système d'allocation de chômage avait été mis en place, la *Jobseekers Allowance* (JSA). Il réduisait la durée maximale des prestations d'assurance chômage de 12 à 6 mois, abaissait leur montant pour les bénéficiaires âgés de moins de 25 ans et renforçait les obligations des allocataires par l'introduction de *Jobseekers Agreements*, des conventions obligatoires qui définissaient les responsabilités des bénéficiaires en matière de recherche d'emploi (Clasen, 2011). Le New Labour a maintenu ces coupes dans les droits à prestations lors de son retour au gouvernement, et a encore renforcé les conditions de versement des allocations, en particulier par l'introduction de sanctions pour non-participation à certains des programmes *New Deal* (Lister, 2012, p. 128). Aujourd'hui, le système britannique d'allocations chômage est l'un des moins généreux des pays développés (Clegg, 2010), et l'un des plus conditionnels (OCDE, 2013, p. 74).

Le développement d'un régime plus strict d'allocations a répondu à une seconde approche politique du New Labour – et a souvent été justifié par celle-ci –, à savoir l'intensification des efforts « pour que le travail paie ». L'un des aspects de ce volet a été l'introduction en 1999 d'un salaire minimum national, toutefois établi à un niveau de générosité plutôt modeste par rapport à de nombreux autres pays développés (Manning, 2012). Un autre aspect a été le développement de nouvelles allocations, plus généreuses, pour les travailleurs. Un éventail de crédits d'impôt a été mis en place pour compléter les revenus des ménages pauvres dont l'un des membres travaillait au moins 16 heures par semaine. Initialement destiné aux foyers avec enfants via le crédit d'impôt pour familles en emploi (*Working Families Tax Credit*), le système s'est étendu à partir de 2002 aux personnes sans enfant avec un *Working Tax Credit* (crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus). Ces paiements étaient

effectués *via* le système fiscal, au moins en partie par désir d'épargner aux travailleurs toute stigmatisation qui pourrait être attachée à la perception d'allocations. Sous le gouvernement du New Labour, ces subventions permanentes sous condition d'emploi sont devenues un pilier crucial de la protection sociale au Royaume-Uni : en 2005-2006, le coût des crédits d'impôt atteignait presque 20 milliards de livres, contre seulement 2,3 milliards pour la JSA. Au début de son mandat, le New Labour s'est engagé à ne rien faire qui compromettrait fondamentalement le statut du Royaume-Uni de « *marché du travail le plus faiblement réglementé des grandes économies du monde* » (Cm 3968, 1998, p. 1), et son régime de crédits d'impôt représente vraisemblablement une tentative pour concilier cet engagement avec la durabilité sociale.

En particulier par rapport aux précédents programmes de marché du travail appliqués au Royaume-Uni, les différents *New Deals* ont fait l'objet d'évaluations approfondies (pour un aperçu, cf. Hasluck/Green, 2007). En général, ces programmes ont montré un impact réel, mais plutôt modeste, en termes de réduction des demandes d'allocations et d'encouragement à l'accès à l'emploi. En ce qui concerne la transition vers un emploi « durable », défini par le gouvernement britannique comme un emploi durant au moins 13 semaines, le cumul entre 1998 et 2006 montre que cela a été le cas pour 45 % des personnes quittant le programme NDYP, et 31 % de celles qui sortaient du programme ND25+ (Clasen, 2009, p. 90). Au niveau global, les effectifs annuels de bénéficiaires de la JSA ont légèrement diminué, passant d'environ 1,15 million de personnes en l'an 2000 à 820 000 en 2006. Cependant, il est difficile d'attribuer avec certitude cette diminution à la combinaison souvent célébrée d'un marché du travail flexible et d'une politique d'activation plus volontariste. En fait, la croissance rapide de l'emploi dans le secteur public est responsable d'une grande partie de la croissance de l'emploi au Royaume-Uni au début du nouveau millénaire, et même une proportion non négligeable de la croissance de l'emploi dans le secteur privé résulte du programme d'investissement public du New Labour, par exemple dans la construction d'écoles et d'hôpitaux (Edmonds/Glyn, 2005).

De plus, la répartition du non-emploi entre différents types de bénéficiaires d'allocations en âge de travailler est fortement façonnée par les caractéristiques institutionnelles des systèmes de sécurité sociale (Clasen/De Deken, 2013 ; Erlinghagen/Knuth, 2010) : au Royaume-Uni, les personnes officiellement au chômage représentent depuis longtemps une proportion relativement faible des bénéficiaires d'allocations en âge de travailler. Les demandes d'allocations déposées pour raisons de maladie ou d'invalidité ont représenté plus de la moitié de l'ensemble des allocations versées en 2000 en cas de non-emploi, alors que la même année, les parents isolés étaient presque aussi nombreux que les chômeurs. Même si l'effectif annuel des parents isolés bénéficiaires de prestations versées en cas de non-emploi a baissé entre 2000 et 2005, il a diminué deux fois moins que celui des bénéficiaires d'allocations de chômage (cf. graphique 3). Sur la même période, le nombre de bénéficiaires pour raisons de maladie et

d'invalidité a en fait augmenté, principalement à cause de la durée croissante de perception individuelle. Même si la stratégie d'activation du New Labour pouvait être créditée d'un certain impact sur la réduction du chômage, il semblerait qu'elle n'ait pas fait grand-chose pour combattre les problèmes plus larges « d'inactivité professionnelle ».

Graphique 3 : Allocataires en âge de travailler (par milliers), sur la base de leur demande

Source : Guy Palmer ; graphique réalisé à partir de calculs issus de l'étude *Work and Pensions Longitudinal Study* [en ligne], ministère britannique du Travail et des Retraites, Londres, [2011]. Disponible sur : www.poverty.org.uk [consulté le 02/04/13]

Il faut donc jeter un regard critique sur la relation invoquée entre la hausse de l'emploi et une réduction de la dépendance aux allocations. En raison notamment de la croissance rapide du régime des crédits d'impôt, encore accélérée par les réformes de 2002, une très forte proportion de la population en âge de travailler au Royaume-Uni – atteignant, en 2011, 17 % de tous les ménages actifs, c'est-à-dire 3,5 millions de ménages⁴ – dépend désormais d'allocations publiques (ou de « crédits ») tout en ayant un emploi. Pratiquement toute la baisse du nombre de bénéficiaires en âge de travailler entre le milieu des années 1990 et celui des années 2000, en pourcentage de la population en âge de travailler, a été « compensée » par cette croissance concomitante de la dépendance aux allocations de la part des travailleurs (Goerne, 2012). Le régime des crédits d'impôt

⁴ Ce chiffre exclut les éléments dits « familiaux » des crédits d'impôt, une part pratiquement universelle du régime des crédits d'impôt qui a bénéficié aux ménages au moins dans une certaine mesure jusqu'à un niveau élevé de l'échelle des revenus, mais a été largement réduite à partir de 2011-2012 dans le cadre des mesures actuelles d'austérité du gouvernement.

peut certainement être salué pour ses effets positifs sur le taux de pauvreté au Royaume-Uni, en particulier sur le taux de pauvreté des ménages avec enfants, auxquels les crédits d'impôt les plus généreux étaient destinés (Gregg *et al.*, 2012, p. 17). Cependant, il a remporté un succès plus mitigé dans son autre objectif, à savoir améliorer les incitations au travail. Alors que le régime des crédits d'impôt a fortement augmenté les incitations au travail pour les parents isolés et les couples avec enfants, il les a en fait réduites, en raison des taux de retrait et de leur interaction avec d'autres allocations, pour certains couples avec enfants (Adam/Browne, 2010). Le régime de crédits d'impôt élaboré par le New Labour a ainsi mieux fait pour encourager les gens à travailler que pour inciter les ménages à faibles revenus à les augmenter, en courant le risque de substituer une forme d'« enfermement » dans les allocations à une autre. Des recherches qualitatives ont également montré que les bénéficiaires comprenaient rarement comment était calculé le crédit d'impôt auquel ils avaient droit, ce qui leur donnait une impression d'impuissance (Dean, 2012).

Déploiement et regroupement :

continuité et changements dans les récentes réformes de l'activation

Dix ans après la première victoire électorale du New Labour, le *Welfare Reform Act* de 2007 a constitué un changement dans l'étendue, sinon dans le contenu, de la stratégie d'activation du Royaume-Uni. Basés sur un objectif ambitieux d'emploi pour 80 % de la population en âge de travailler, les changements mis en place par cette loi visaient principalement les groupes de bénéficiaires d'allocations sans emploi autres que les chômeurs déclarés, notamment les bénéficiaires de prestations d'invalidité (indemnités d'incapacité et complément de revenus pour raisons d'invalidité) et les parents isolés, qui bénéficiaient jusqu'à l'adoption de cette loi – ce qui est plutôt inhabituel d'un point de vue international (Wright, 2011a) – d'un statut d'allocataire distinct si leur enfant le plus jeune était âgé de moins de 16 ans. Alors qu'il existait des *New Deals* spécifiques pour ces groupes depuis 1998 (*New Deal for Lone Parents*, NDLP, pour les parents isolés) et 2001 (*New Deal for Disabled People*, NDDP, pour les personnes handicapées) respectivement, ceux-ci avaient toujours fonctionné sur une base volontaire, contrairement aux *New Deals* destinés aux bénéficiaires de la JSA⁵. Le gouvernement en a conclu que pour atteindre son objectif de réduction des effectifs de bénéficiaires parmi ces groupes – 1 million de bénéficiaires d'allocations d'incapacité et 300 000 parents isolés sans emploi en moins –, il était nécessaire

⁵ Le programme *Pathways to Work* (PtW, passeport pour le travail), destiné aux bénéficiaires d'indemnités d'incapacité, constitue une exception partielle à ce principe. Mis en place à titre expérimental dans trois régions en 2003, il a été étendu à l'ensemble du pays à partir de 2008. Le modèle PtW impliquait une coopération entre les prestataires de divers services (emploi, santé, psychologie du travail) pour apporter un soutien intensif et une gestion de l'état de santé aux personnes souffrant d'un handicap afin de faciliter leur intégration à moyen terme sur le marché du travail. Le programme PtW comprenait un entretien professionnel obligatoire 8 semaines après la première demande d'indemnités d'incapacité.

d'étendre le principe de versement conditionnel des allocations, ce qu'il a qualifié de « *cadre clair de droits et de responsabilités* » (Cm 6730, 2006).

Des changements importants et controversés ont été apportés au système d'allocations pour les personnes handicapées dans la loi de 2007. À partir de 2008, l'*Incapacity Benefit* (indemnité d'incapacité versée sous conditions de cotisations) et l'*Income Support* (supplément de revenu pour cause d'invalidité versé sous conditions de ressources) ont tous deux été remplacés par une nouvelle allocation intégrée destinée aux personnes handicapées, l'*Employment and Support Allowance* (ESA, allocation d'emploi et de soutien). Comme la JSA, l'ESA présente des variantes sous conditions de cotisations et sous conditions de ressources, la première accessible uniquement aux personnes ayant versé suffisamment de cotisations sociales, et la seconde uniquement aux personnes faisant partie d'un ménage à faibles revenus. Tous les demandeurs de l'ESA doivent subir une évaluation de leur capacité au travail, à partir de laquelle ils sont soit transférés vers la JSA, soit affectés dans l'une des deux catégories d'ESA en fonction de leur degré d'invalidité. Si l'on estime que les demandeurs possèdent des « *capacités limitées à l'exercice d'une activité professionnelle* », ils sont affectés au « *support group* » (groupe de soutien), sans aucune obligation d'exercer une activité professionnelle pour recevoir leur allocation. Dans tous les autres cas, ils sont affectés au « *work related activity group* » (groupe d'activité professionnelle) et doivent assister à des entretiens professionnels obligatoires ou s'exposer à des sanctions financières. Ce système ayant été mis en place uniquement pour les nouveaux demandeurs en 2008, une grande partie des 1,5 million de bénéficiaires actuels des allocations préexistantes vont « migrer » vers l'ESA à la fin d'une période de réévaluation de leurs capacités de travail qui doit se terminer en 2014.

Les parents isolés ont été l'autre cible principale du déploiement des principes d'activation au milieu des années 2000 (Bell, 2009). En vertu de la loi de 2007, l'âge de l'enfant le plus jeune, en dessous duquel les parents isolés à faibles revenus bénéficiaient d'un statut spécial pour les allocations, sans les exigences de recherche d'emploi liées à la JSA, a été progressivement abaissé. Il est passé du niveau traditionnel de 16 ans à 12 ans à partir de novembre 2008, puis à 7 ans à partir d'octobre 2010. Avant même que ce dernier changement soit opérationnel, la nouvelle coalition gouvernementale a annoncé dans son premier « budget d'urgence » que l'âge minimum allait encore diminuer, de sorte que depuis mai 2012, seules les mères isolées dont le plus jeune enfant a 5 ans ou moins peuvent prétendre à l'*Income Support* pour des raisons de responsabilités familiales. Tous les autres parents isolés doivent désormais demander la JSA, où ils sont soumis à un régime de conditions bien plus similaire à celui des autres personnes sans emploi⁶. Le gouvernement New Labour a justi-

⁶ Bien qu'il soit nettement plus strict que pour l'*Income Support*, le régime des conditions applicables aux parents isolés dans le régime JSA n'est pas identique à celui des autres bénéficiaires. Les parents isolés peuvent

fié ces changements en faisant notamment référence à l'augmentation du soutien qu'il apportait, de manière ciblée, aux coûts de garde des enfants. Il a été démontré que la composante relativement généreuse du *Working Families Tax Credit* relative à la garde d'enfants constituait effectivement un facteur important pour faciliter l'accès aux dispositifs de garde d'enfants des parents isolés dans les années qui ont immédiatement précédé l'introduction des nouvelles règles de versement des allocations (Francesconi/van der Klaauw, 2007). Cependant, en raison du coût extrêmement élevé des services de garde d'enfants au Royaume-Uni, même ces subventions ciblées ne garantissent pas leur accessibilité aux parents à faibles revenus. L'OCDE a calculé que le coût de la garde d'enfants, en pourcentage du revenu net familial d'un foyer monoparental avec un emploi à plein temps reste, avec 67 % du salaire moyen, au-dessus de la moyenne de l'OCDE, et dépasse le double du coût supporté par des familles équivalentes dans huit États membres de l'UE (OCDE, 2007).

Les changements apportés par la loi de 2007 ont eu pour résultat soit de faire passer un grand nombre de bénéficiaires au régime JSA, soit de les transférer vers un régime d'allocation beaucoup plus ressemblant à la JSA en ce qui concerne les conditions liées à l'emploi. Seuls les parents isolés dont l'enfant le plus jeune est âgé de cinq ans ou moins, ou les personnes souffrant d'un handicap assez grave pour empêcher toute « *activité professionnelle* », ont conservé un statut – respectivement au titre de l'*Income Support* et du groupe de soutien de l'ESA – qui les exempte de la logique d'activation du reste du système en développement. Ainsi, la réforme des allocations de sécurité sociale britanniques (sous conditions de ressources) dans le sens de la logique d'activation semblait tendre de plus en plus vers la création d'un système unique pour tous les groupes « sans emploi » (Clasen, 2011). L'idée d'une allocation totalement intégrée pour toutes les personnes en âge de travailler avait effectivement été suggérée par un rapport indépendant sur l'avenir de l'incitation au travail, livré au gouvernement New Labour en 2007 (Freud, 2007), et le dernier ministre du Travail et des Retraites du New Labour a commandé des recherches pour s'informer sur la conception d'une telle politique (Sainsbury/Weston, 2010). Toutefois, il est entendu que le Trésor s'est alarmé des coûts de transition – politiques autant que financiers – susceptibles d'accompagner un tel remaniement du système des allocations, ce qui a mis un frein aux plans du New Labour dans ce domaine⁷.

L'arrivée au pouvoir de la coalition gouvernementale conservatrice-libérale après les élections générales de mai 2010 a abouti à la nomination de Iain Duncan-Smith au poste de ministre du Travail et des Retraites. Dans l'opposi-

limiter leurs heures de travail ou refuser des emplois s'ils ne disposent pas de moyens de garde « *appropriés ou adéquats* » pour leurs enfants. Contrairement aux autres demandeurs d'emploi, ils ne peuvent être sanctionnés que pour absence à un entretien professionnel, pas pour non-recherche d'emploi ou pour refus d'une offre d'emploi (Wright, 2011a, p. 73).

⁷ Entretien avec un ancien fonctionnaire du Trésor, 6 décembre 2012.

tion, Duncan-Smith avait mis en place un éminent groupe de réflexion sur la politique sociale, le *Centre for Social Justice* (CSJ, Centre pour la justice sociale), qui avait proposé en 2009 une restructuration encore plus radicale des allocations pour les personnes en âge de travailler que ce qu'envisageait le gouvernement New Labour alors au pouvoir (Centre for Social Justice, 2009). Le CSJ proposait de créer un crédit universel (*Universal Credit*) qui non seulement regrouperait les différentes allocations sous conditions de ressources pour les personnes sans emploi en âge de travailler, mais les fusionnerait avec le régime de crédit d'impôt. Alors que le principe des allocations sous conditions s'appliquait déjà à pratiquement toutes les personnes en âge de travailler, le CSJ militait pour regrouper le soutien aux personnes sans emploi et aux personnes actives occupées dans un unique ensemble de prestations.

Les arguments avancés en faveur d'une allocation intégrée pour les personnes en âge de travailler avaient toujours été associés à l'extrême complexité du système existant, et aux avantages de toute simplification possible pour améliorer le niveau de participation, pour réduire les erreurs et la fraude⁸, et enfin pour inciter les bénéficiaires à travailler. Dans les propositions du CSJ, comme dans le Livre blanc présenté au Parlement peu après l'entrée de Duncan-Smith au ministère du Travail et des Retraites (Cm 7957, 2010) qui s'en inspire largement, c'est toutefois le problème des incitations au travail qui dominait, alors que les autres justifications de la simplification étaient devenues « *presque invisibles* » (Sainsbury, 2010, p. 103). La préface du Livre blanc précisait que l'objectif du système *Universal Credit* (UC) était de « *s'assurer que le travail paye toujours et que l'on voie qu'il paye* » (Cm 7957, 2010, p. 1). Cela suggère fortement que les mesures dissuasives créées par le système de protection sociale ont été les principaux obstacles à la croissance de l'emploi, même si la réforme a été dévoilée dans le sillage d'un bond massif du chômage dû aux effets de la crise financière et économique mondiale.

En s'appuyant à certains égards sur la logique du système de crédit d'impôt du New Labour – tout en le ramenant sous la responsabilité administrative du ministère du Travail et des Retraites –, l'UC vise à améliorer les incitations financières au travail. Les propositions du CSJ militaient pour une exonération de revenus généreuse et pour un taux de dégressivité – le taux auquel l'allocation est réduite au fur et à mesure que les revenus augmentent – unifié et relativement graduel de 55 %. Le Trésor a renâclé devant les implications financières de cette proposition, et dans le système qui sera mis en place à partir d'octobre 2013, le taux de dégressivité unique sera plutôt fixé à 65 %. Bien que cela diminue le taux d'imposition auquel seront soumis certains bénéficiaires d'allocations qui trouvent un emploi, en pratique les effets vont varier considérablement entre les bénéficiaires de différentes allocations ou crédits d'impôt existants.

⁸ Le régime des crédits d'impôt, en particulier, était notoirement miné par des problèmes persistants d'erreurs de paiement liés aux changements fréquents de situation des personnes et des ménages.

L'*Institute for Fiscal Studies* estime qu'environ 1,8 million de personnes subiront en fait un taux d'imposition marginal effectif supérieur suite à ces changements, soit plus que l'estimation de 1,7 million de personnes qui bénéficieront d'une baisse de ce taux (Brewer *et al.*, 2011). En moyenne, les bénéficiaires d'allocations existantes versées en cas de non-emploi auront plus d'incitations à travailler, tandis que les personnes actuellement actives mais bénéficiant de crédits d'impôt seront encore plus dissuadées d'augmenter leurs heures de travail (ou de trouver un emploi, pour un éventuel conjoint d'un bénéficiaire actif), puisque la dégressivité de l'UC est moins forte que pour de nombreuses allocations versées en cas de non-emploi, mais plus forte que pour les crédits d'impôt. Puisque l'UC non seulement abolit l'exigence d'un nombre d'heures minimal qui existait sous le régime du crédit d'impôt, et, dans certains cas, aggrave le « piège » en termes de temps de travail que constituent les incitations limitées à gagner plus, il court le risque de faciliter des contrats d'emploi à très bas salaire tout en y emprisonnant les salariés. Il risque également d'avoir des effets fortement discriminatoires en fonction du sexe, puisqu'il privilégie implicitement l'augmentation de l'emploi au niveau du foyer par rapport à l'amélioration des incitations au travail pour tous les individus, ce qui aurait été considérablement plus cher (Lakhani, 2012).

Ce que l'UC ne peut pas obtenir par la « carotte » d'incitations financières accrues, elle tentera de le réaliser en agitant le « bâton » de conditions plus strictes, progressant ainsi encore sur le second des deux volets de la logique d'activation du New Labour. L'UC comprendra quatre niveaux de conditionnalité, dont trois – *full conditionality* (conditionnalité complète), *work preparation* (préparation professionnelle) et *no conditionality* (absence de conditionnalité) – reflètent fidèlement les conditions qui, dans le système préexistant, s'appliquent respectivement à la JSA, au groupe d'activité professionnelle et au groupe de soutien de l'ESA. Un niveau intermédiaire entre l'absence de conditionnalité et la préparation professionnelle, appelé « *keeping in touch with the labour market* » (rester en contact avec le marché du travail), sera mis en place pour les parents isolés ayant des enfants de moins de cinq ans, en les obligeant à participer à des entretiens réguliers pour discuter de leurs futurs projets professionnels. La conditionnalité s'étend également aux deux adultes d'un couple, y compris les couples avec enfants⁹ ; chaque adulte d'un ménage demandeur se verra affecter un niveau de conditionnalité à partir de l'évaluation de sa situation individuelle. La conditionnalité s'appliquera désormais jusqu'à un certain seuil de revenus, ce qui signifie que certaines personnes qui travaillent mais gagnent moins que ce seuil seront obligées de chercher à augmenter leurs heures, soit à leur poste actuel, soit, si ce n'est pas possible, en trouvant un autre emploi. Il est à noter que dans ces deux situations – couples

⁹ Les couples avec enfants ou autres responsabilités familiales devront désigner un adulte comme « principale personne en charge », car cela aura un impact sur leur niveau de conditionnalité.

et personnes actives –, des conditions plus strictes de droit aux allocations sont mises en place précisément pour les groupes dont les incitations financières à travailler, ou à travailler plus, vont souvent diminuer suite aux changements de l'UC. Certains pensent que la conditionnalité appliquée aux personnes en emploi pourrait également décourager les employeurs de recruter des personnes bénéficiaires de l'UC, ce qui saperait l'objectif principal de l'allocation (*ibid.*, p. 463).

Le gouvernement a présenté l'UC comme « *le changement le plus important au système de protection sociale depuis les réformes Beveridge de 1947* » (Cm 7957, 2010, p. 58). Il est certain que cette réforme est une entreprise de grande ampleur, qui nécessitera des changements substantiels aux structures administratives existantes et des investissements coûteux dans de nouveaux processus, notamment dans l'infrastructure informatique intégrée qui sera nécessaire pour les procédures « numériques par défaut » envisagées pour le dépôt des demandes. Il reste de nombreuses questions en suspens sur la manière dont ces éléments et d'autres détails de la réforme seront mis en pratique (Royston, 2012). Toutefois, là où le rapport Beveridge recadrerait fondamentalement les principes sous-jacents de la sécurité sociale britannique, l'UC semble, malgré toutes les ruptures pratiques qu'il implique, représenter essentiellement une extension et un ajustement de la logique d'activation généralisée mise en place sous le New Labour, plaçant la même confiance dans la capacité d'un système combinant des conditions plus strictes de versement des allocations et des subventions généralisées aux bas salaires à régler les problèmes des personnes défavorisées sur le marché du travail.

Combattre les barrières complexes à l'emploi ? Du *Flexible New Deal* au *Work Programme*

La logique de l'UC repose largement sur un ensemble d'hypothèses supposant de grandes similarités entre les personnes en âge de travailler confrontées à des difficultés sur le marché du travail. Ces réformes supposent que toutes les personnes en âge de travailler seront capables de (re)trouver un emploi si le système des allocations peut être réorganisé de manière à fournir un ensemble adéquat d'incitations positives et négatives. Alors que le gouvernement prétend que la conditionnalité du régime de l'UC sera « personnalisée », l'introduction du nouveau système d'allocations intégré va en fait, à maints égards, se retourner contre les individus qui bénéficient d'un soutien sur mesure de la part de *Jobcentre Plus*. Par exemple, puisque les parents isolés cesseront d'être considérés comme un groupe de bénéficiaires spécifiques, les *lone parent advisors*, conseillers spécialisés précédemment employés par *Jobcentre Plus* pour les aider à se frayer un chemin vers le marché du travail en surmontant un ensemble de barrières et d'obstacles très spécifiques (au retour) à l'emploi liés à des problèmes tels que la garde des enfants, risquent eux aussi de disparaître progressi-

vement. Même s'il constitue un système d'allocations largement intégré regroupant une palette très large de bénéficiaires, de par sa conception même, l'UC ne contient guère d'éléments permettant de prendre en compte la situation particulière des individus, au-delà des revenus de leur ménage.

La réponse des gouvernements successifs à ces inquiétudes a été de diriger les bénéficiaires confrontés à des difficultés inhabituelles pour retrouver un emploi, les « cas difficiles à aider », vers des programmes d'incitation au travail. Même si les dépenses pour la PAMT ont été, comme indiqué précédemment, un élément relativement secondaire dans l'approche britannique de l'activation, depuis les premiers *New Deals*, il existait déjà une obligation d'inscription à divers programmes pour différents groupes de bénéficiaires après un certain temps de perception des allocations, et cela se poursuivra dans l'UC. Le principe est le suivant : les participants à un programme d'incitation au travail peuvent recevoir un soutien plus personnalisé, incluant l'accès à un choix d'options et de services d'intégration sur le marché du travail, pour les aider à surmonter les barrières qui les empêchaient jusqu'alors de sortir directement du régime des allocations vers un emploi régulier.

L'une des principales évolutions de la PAMT au Royaume-Uni ces dernières années a été l'émergence, puis la généralisation, de nouvelles formes de contrats et de prestations de services (Wright, 2011b). Une nouvelle fois, il s'agit d'une direction que le New Labour avait prise, le gouvernement de coalition actuel poursuivant sur cette voie. Outre le développement des *New Deals* nationaux visant des groupes démographiques particuliers, le New Labour a piloté un certain nombre de programmes locaux d'incitation au travail, généralement dans des régions présentant des niveaux élevés de chômage et/ou d'inactivité professionnelle. Ces programmes pilotes, notamment les projets *Employment Zones* (zones d'emploi), *City Strategy* (stratégie de ville) et *Working Neighbourhoods Fund* (fonds de quartiers pour l'emploi), étaient différents des *New Deals* classiques en ce qu'ils offraient une plus grande flexibilité pour créer des mécanismes locaux variables de prestations et accorder un rôle accru aux sociétés privées et aux associations de bénévoles qui étaient souvent en concurrence pour obtenir des contrats de prestations (principe de « contestabilité »). Ces initiatives ont également donné lieu aux premières expérimentations de politique du marché du travail au Royaume-Uni reposant sur des modèles de paiement en fonction des résultats, qui récompensent financièrement les prestataires s'ils atteignent des objectifs d'emploi prédéfinis pour leurs clients. Un modèle de paiement similaire a été utilisé dans les tests du programme PtW pour les bénéficiaires d'allocations d'invalidité. Cependant, jusqu'au milieu des années 2000, le gouvernement considérait ces approches comme « complémentaires aux dispositions essentielles centralisées et standardisées » (*ibid.*, p. 95).

La situation a changé dans la seconde moitié de la décennie. Le rapport de 2007 présenté par l'ancien banquier d'affaires David Freud au gouvernement

New Labour sur l'avenir du système d'incitation au travail avançait qu'il existait « *de bonnes raisons pour approfondir [...] l'implication du secteur privé et bénévole dans la prestation de services d'incitation au travail* », en citant notamment le rôle de la concurrence comme moteur d'innovation et de qualité garantissant le meilleur retour sur investissement, l'accroissement potentiel des choix pour les bénéficiaires et la possibilité de transférer une partie du risque des dispositions de la PAMT de l'État vers des prestataires privés et bénévoles *via* un système de paiement en fonction des résultats (Freud, 2007, p. 51-52). Finalement, il en concluait que la créativité (motivée par les profits) des prestataires du secteur privé et bénévole, en concurrence pour les contrats, assurerait de meilleurs résultats pour l'emploi des bénéficiaires sans emploi et « difficiles à aider » que le secteur public ne serait capable d'obtenir par son fonctionnement traditionnel. Il proposait donc de rationaliser les *New Deals* existants et divers programmes locaux en les regroupant en un seul plan qui serait attribué par un processus d'appel d'offres concurrentiel à des « contractants principaux » couvrant une zone géographique donnée, lesquels sous-traiteraient à des prestataires plus spécialisés la plupart des services vers lesquels ils dirigeraient leurs clients. Dans ce système, les contractants principaux seraient payés par l'État, au moins en partie en fonction des résultats, avec un système de tarification différencié reflétant les difficultés rencontrées pour aider différents individus à trouver un emploi. Il notait qu'en marchandisant toutes les dispositions essentielles de l'incitation au travail, on créerait un « *marché de plusieurs milliards de livres par an* », susceptible « *d'attirer l'engagement d'un large éventail de prestataires privés et de groupes de bénévoles* » (*ibid.*, p. 75).

Le *Flexible New Deal* (FND, *New Deal flexible*), qui a commencé à fonctionner dans des régions spécifiques du pays en avril 2009 et devait être généralisé à partir d'avril 2010, a été la réponse du New Labour au rapport de Freud. Sans avoir suivi sa suggestion d'un système totalement intégré¹⁰, la conception du nouveau système s'est largement inspirée des principes soutenus par Freud, avec notamment un système de paiement en fonction des résultats pour les prestataires mis en concurrence pour des contrats, et une approche de « boîte noire » concernant la fourniture des prestations, qui spécifiait des normes minimales de services, mais laissait les prestataires organiser librement leurs interventions à l'intérieur de ces définitions. Juste après le début de la 2^e phase planifiée du déploiement du FND, le nouveau gouvernement de coalition a annoncé qu'il fallait le remplacer, à cause d'un certain nombre de défauts de conception et de fonctionnement, notamment une « surspécification » des services par le gouvernement et de faibles incitations pour encourager les prestataires à obtenir de bons résultats.

¹⁰ Le nouveau programme n'a fusionné que le NDYP, le ND25+ et quelques programmes moins importants. On peut noter que les dispositions relatives aux bénéficiaires porteurs de handicaps n'ont pas été incluses, le PtW étant resté en place.

L'alternative du nouveau gouvernement pour remplacer le FND, le *Work Programme* (WP, Programme de travail), traitait ces faiblesses supposées en allant encore plus loin dans la direction suggérée par le rapport Freud¹¹. Le WP est un programme totalement intégré qui a remplacé toutes les mesures de PAMT existantes ; son modèle de paiement aux prestataires s'appuie encore plus sur les résultats en termes d'emplois que le FND. D'après le WP, le « paiement d'inscription » initial, effectué automatiquement lors du rattachement au programme, ne représente que 4 à 12 % du montant total disponible, en fonction du groupe de bénéficiaires, le reste dépendant des performances du prestataire (National Audit Office, 2012, p. 15). Un prestataire ne touchera le montant maximal que si une personne qui est inscrite chez lui conserve un emploi pendant deux années entières. Ainsi, les prestataires supportent bien plus largement le risque d'échec du programme que sous le FND. En outre, même s'ils atteignent leurs objectifs, ils doivent attendre beaucoup plus longtemps avant d'obtenir un paiement complet, ce qui suggère qu'ils doivent avoir la capacité de lever des capitaux à partir d'autres secteurs de leur activité ou sur le marché pour financer leurs opérations. De plus, il n'existe aucune norme minimale nationale concernant les services du WP, ce qui signifie que le contenu de la « boîte noire » est pratiquement entièrement à la discrétion des prestataires. Le WP vise en outre à obtenir plus de résultats que les programmes qu'il remplace, pour un investissement inférieur ; il est supposé gérer 1 à 1,5 million de bénéficiaires pour un coût annuel public de 650 millions de livres, alors que les précédents systèmes touchaient 0,75 à 1,1 million de bénéficiaires, pour un coût de 786 millions de livres (*ibid.*, p. 13). Ainsi, les prestataires du WP ont autant la nécessité que la possibilité de concevoir un ensemble de services qui ont un impact maximum pour un coût minimum.

Le rapport Freud faisait référence aux preuves internationales qui démontrent le succès des modèles de paiement en fonction des résultats pour des prestations marchandisées dans le domaine de l'incitation au travail. En regardant de plus près l'expérience des pays qui se sont engagés le plus loin sur ce chemin, on peut au contraire s'inquiéter (Finn, 2009 ; Wright, 2008). Il a été prouvé que les coûts transactionnels élevés tendent à limiter la concurrence dans la pratique, en sapant les vertus prétendument créatrices du marché, tout en donnant lieu à l'émergence de grands acteurs du marché disposant d'une influence financière et politique considérable. De toute évidence, les systèmes marchandisés créent de fortes incitations au « tri » et à l'« écrémage », et la différenciation des paiements par grands groupes de clients ne peut empêcher ces pratiques que jusqu'à un certain point. On estime que seul un sys-

¹¹ Dans une manifestation individuelle de cohérence politique entre les deux principaux partis, David Freud avait en décembre 2009 changé d'allégeance pour rejoindre le parti conservateur, après avoir conseillé le New Labour sur le système d'incitation au travail. Lors du retour du parti conservateur au gouvernement, il a été non seulement élevé au rang de pair à vie, mais il a obtenu un petit portefeuille ministériel au ministère britannique du Travail et des Retraites.

tème bien appliqué de normes nationales minimales, dont le WP est totalement dépourvu, peut éviter que certains des bénéficiaires les plus difficiles à aider soient de fait « mis à l'écart » par les prestataires, sans accès à aucun service. De petites organisations bénévoles risquent également de lutter pour survivre dans l'environnement concurrentiel du WP, incapables de supporter le risque que le modèle de contrat les oblige à endosser et/ou peu enclines à sacrifier leurs normes de service et leurs valeurs sur l'autel de la rentabilité. Bien que cela puisse être considéré comme une « élimination » bienvenue des acteurs non compétitifs sur le marché, cela risque également de nuire à des sources précieuses d'expérience et de compétences dans le travail avec les groupes les plus vulnérables. Les recherches préliminaires du ministère du Travail et des Retraites sur le fonctionnement du WP ont montré qu'une grande partie de ces craintes étaient justifiées. Elles montrent notamment que les « *prestataires pratiquent l'écrémage et la mise à l'écart des bénéficiaires malgré le régime de paiement différencié* » et que « *les personnes jugées les plus difficiles à aider doivent, dans de nombreux cas, se contenter de rares contacts de routine avec les conseillers, souvent sans aucune chance ou presque d'être orientés vers une aide spécialisée (et peut-être coûteuse), qui pourrait leur permettre de surmonter les barrières spécifiques les empêchant d'accéder à l'emploi* » (Newton *et al.*, 2012).

Il semble donc exister une certaine incompatibilité structurelle entre la conception et le fonctionnement du WP d'une part, et l'objectif avoué du gouvernement de fournir une aide plus personnalisée à ceux qui ont le plus de difficultés sur le marché du travail. Les faiblesses structurelles du WP se cumulent par ailleurs avec d'autres facteurs conjoncturels, notamment le contexte déprimé de l'économie et du marché du travail dans lequel il a été introduit. Cela explique en partie pourquoi les performances du WP ont été médiocres non seulement pour les bénéficiaires les plus difficiles, mais aussi pour tous les groupes. Un rapport du Comité des comptes publics (*Public Accounts Committee*) a montré que pendant ses 14 premiers mois de fonctionnement (de juin 2011 à juillet 2012), seulement 3,6 % des bénéficiaires du WP ont quitté le régime des allocations pour accéder à un emploi durable, ce qui représente moins d'un tiers de ce que le ministère du Travail et des Retraites espérait atteindre, et se situe « *bien en dessous des propres estimations du ministère sur ce qui se serait passé s'il n'y avait pas eu de Work Programme* » (House of Commons Committee of Public Accounts, 2013, p. 3). Le rapport montrait également que pas un seul des 18 prestataires n'avait atteint ses objectifs minimaux en termes de performances, contrevenant de ce fait à leurs obligations contractuelles, voire se trouvant dans certains cas en grand danger d'insolvabilité, étant donné le modèle de paiements. Les infrastructures déjà faibles du Royaume-Uni en matière de PAMT menacent donc sérieusement de s'atrophier encore plus, ce qui mènera *de facto* à une logique d'activation du marché du travail encore plus restrictive.

DANS CET ARTICLE, NOUS AVONS ANALYSÉ L'ÉVOLUTION de la logique politique d'activation du marché du travail au Royaume-Uni ces dernières années. Nous avons montré que les deux principales voies d'élaboration des politiques sous le gouvernement du New Labour – renforcement de la conditionnalité relative du versement des allocations et développement d'un soutien financier généralisé pour les personnes en emploi – ont été encore accentuées sous la coalition actuelle conservatrice-libérale, même si celle-ci est arrivée au pouvoir en plein milieu d'une crise majeure de l'économie et de l'emploi. Les principales innovations politiques des dernières années ont résidé dans la fusion des prestations liées à l'exercice d'un emploi avec les prestations de non-emploi (regroupement), et dans l'extension de la conditionnalité quant au versement des allocations, d'abord à de nouveaux groupes de bénéficiaires sans emploi, puis aux personnes ayant un emploi faiblement rémunéré (déploiement). L'expérimentation de la privatisation des prestations de PAMT est un autre thème commun aux derniers gouvernements du Royaume-Uni, mais il semble que cela ne soit destiné qu'à affaiblir encore plus la place déjà marginale de la PAMT dans la politique d'activation du Royaume-Uni.

Même si l'approche structurelle de l'activation au Royaume-Uni s'est caractérisée par une forte continuité ces dernières années et au fil des différents gouvernements, il y a également eu des différences, notamment dans l'engagement à maintenir les dépenses publiques dans ce domaine. Outre le déploiement et le regroupement, le gouvernement est également en train de revenir sur les dispositions relatives aux personnes en âge de travailler d'une manière agressive, jamais vue chez ses prédécesseurs. La coalition gouvernementale s'est engagée à combler l'important déficit public du Royaume-Uni d'ici la fin 2015¹², entraînant l'adoption de mesures d'austérité sans précédent par leur ampleur et leur rapidité d'application (Taylor-Gooby/Stoker, 2011). Bien qu'elles soient décisives dans l'élaboration de la stratégie gouvernementale, les politiques visant les ménages en âge de travailler, en particulier les ménages avec enfants, ont été bien plus affectées que celles destinées aux personnes âgées (Browne, 2012). En raison des changements introduits par le gouvernement actuel, les allocations pour les personnes en âge de travailler seront désormais indexées sur l'indice des prix à la consommation, qui augmente plus lentement que l'indice des prix de détail précédemment utilisé, tandis qu'un « plafond de prestations » viendra limiter le montant total des allocations pouvant être perçu par un ménage en âge de travailler. Dans la période précédant l'introduction de l'UC, les conditions d'éligibilité aux crédits d'impôt ont été considérablement resserrées. L'ESA sous conditions de cotisations a été limitée à une durée maximale de 12 mois pour les bénéficiaires affectés au groupe d'activité professionnelle, alors qu'auparavant, elle était versée sans limitation de durée aux personnes

¹² Au vu des faibles performances de l'économie britannique, cet engagement a récemment été corrigé pour viser l'annulation du déficit d'ici la fin 2017.

ayant suffisamment cotisé. Le remboursement des frais de garde d'enfants pour les ménages à faibles revenus est tombé de 80 % à 70 %, les services de garde d'enfants ayant été également réduits par une chute des financements publics locaux. Tous ces changements ont été critiqués par l'OCDE (2011) qui les estime susceptibles de s'opposer aux efforts engagés pour aider les personnes à retrouver un emploi et lutter contre la pauvreté.

Il est certain qu'en période d'austérité, les politiques destinées aux personnes en âge de travailler sont toujours plus vulnérables que les autres secteurs de la protection sociale, comme les retraites ou l'assurance maladie (Diamond/Lodge, 2013). Toutefois, leur vulnérabilité particulière au Royaume-Uni en cette période de récession devrait également être considérée comme une conséquence indirecte du discours ambiant sur l'activation depuis 10 ans et plus. James Purnell, lorsqu'il était ministre du Travail et des Retraites sous le gouvernement du New Labour, a déclaré que « *rendre le système de protection sociale plus exigeant vis[ait] également à créer les conditions lui permettant de devenir plus généreux* » (Purnell, 2009, p. 203). Mais alors que les discours et les politiques ont de plus en plus insisté sur les conditions d'attribution ces dernières années, l'attitude publique envers le soutien aux chômeurs et autres groupes sans activité professionnelle s'est réellement durcie. Le récent sondage *British Social Attitudes* montre que malgré l'entrée en récession, on note depuis 2007 « *moins d'enthousiasme concernant les dépenses publiques pour toutes sortes d'allocations et une croyance de plus en plus répandue selon laquelle le système de protection sociale encourage la dépendance* » (Clery, 2012, p. 17). Alors que lors des précédents ralentissements économiques, l'attitude envers les bénéficiaires d'allocations tendait à devenir de plus en plus positive, cette fois-ci « *le soutien apporté aux dépenses supplémentaires a continué de décliner et... reste à un niveau historiquement bas* » (*ibid.*, p. 7). De cette manière, on peut affirmer que la logique d'activation restrictive des récents gouvernements britanniques présente une dynamique d'auto-entretien, car elle nuit à la légitimité populaire de l'intervention d'État, sous quelque forme que ce soit, en faveur des personnes en âge de travailler.

Dans ce contexte, on peut clairement voir les risques que présente l'intégration des systèmes d'allocations pour différents bénéficiaires « inactifs » et pour les personnes actives (actifs occupés et chômeurs), telle qu'elle résultera de la mise en œuvre de l'UC. Les personnes porteuses de handicaps et, dans une moindre mesure, les parents isolés, ont toujours eu tendance à être considérés comme plus « méritants » du soutien public que les chômeurs. De la même manière, les améliorations apportées aux allocations pour les personnes en emploi ont généralement été plus faciles à justifier politiquement que les augmentations du soutien aux personnes sans emploi, étant donné le débat sur les politiques sociales publiques qui oppose fréquemment les « fainéants » aux « travailleurs ». Tandis qu'en théorie, la fusion des allocations concernant des groupes en âge de travailler très divers pourrait préserver les allocations destinées aux groupes traditionnellement considérés comme « peu méritants », il semble nettement plus

probable que les allocations versées aux groupes les plus méritants seront « entachées » par l'association, aux yeux du public, avec le chômage. À moyen terme, cela pourrait se traduire par une poursuite du déclin de l'aide publique apportée aux personnes ayant une situation professionnelle précaire, dans un pays où cette aide est déjà très limitée.

Traduction de *Marie-Céline GEORG*

Indications bibliographiques

[S.A.], *Fairness at Work*, Cm 3968, The Stationery Office, Londres, 1998, p. 1, (Cm 3968)

[S.A.], *A New Deal for Welfare: Empowering People to Work*, Cm 6730, The Stationery Office, Londres, 2006, p. 3, p. 6, (Cm 6730)

[S.A.], *Universal Credit: Welfare that Works*, Cm 7957, The Stationery Office, Londres, 2010, p. 1, p. 58 (Cm 7957)

ADAM S., BROWNE J., *Redistribution, Work Incentives and Thirty Years of Tax and Benefit Reform*, IFS, Londres, 2010, (Institute for Fiscal Studies working paper ; 10/24)

BREWER M., BROWNE J., WENCHAO J., *Universal Credit: A Preliminary Analysis*, IFS, Londres, 2011, (Institute for Fiscal Studies briefing note ; 116)

BROWNE J., *The Impact of Austerity Measures on Households with Children*, Family and Parenting Institute, Londres, 2012

BELL K., « Benefits for single parents: The permanent revolution », *Benefits*, vol. 17, n° 3, 2009, p. 285-288

CENTRE FOR SOCIAL JUSTICE (CSJ), *Dynamic Benefits*, CSJ, Londres, 2009

CLASEN J., « The United Kingdom: Toward a single working-age benefit system », in CLASEN J., CLEGG D. (eds), *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. [n.c.]

CLASEN J., « The United Kingdom », in DE BEER P., SCHILS T. (eds), *The Labour Market Triangle: Employment Protection, Unemployment Compensation and Activation in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, p. [n.c.]

CLASEN J., DE DEKEN J., « Benefit dependency: The pros and cons of using caseload data for national and international comparisons », *International Social Security Review*, vol. 66, n° 2, 2013, p. 53-78

CLEGG D., « Labour market policy and the crisis: Britain in comparative perspective », *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 18, n° 1, 2010, p. 5-17

CLERY E., « Are tough times affecting attitudes to welfare? », in PARK A. et al. (eds), *British Social Attitudes 29*, NatCen Social Research, Londres, 2012, p. [n.c.]

DEAN H., « The ethical deficit of the United Kingdom's proposed Universal Credit: Pimping the precariat? », *The Political Quarterly*, vol. 83, n° 2, 2012, p. 353-359

DIAMOND P., LODGE G., *European Welfare States after the Crisis: Changing Public Attitudes*, Policy Network, Londres, 2013

EDMONDS J., GLYN A., « Public spending alone explains Britain's jobs growth », *Financial Times*, 30th June 2005, p. [n.c.]

ERLINGHAGEN M., KNUTH M., « Unemployment as an institutional construct? Structural differences in non-employment between selected European countries and the United States », *Journal of Social Policy*, vol. 39, n° 1, 2010, p. 71-94

FINN D., *Differential Pricing in Contracted Out Employment Programmes: Review of International Evidence*, DWP, Londres, 2009, (Department for Work and Pensions Research Report ; n° 564)

- FRANCESCONI M., VAN DER KLAUWW W.**, « The socioeconomic consequences of 'in work' benefit reform for British lone mothers », *Journal of Human Resources*, vol. 42, n° 1, 2007, p. 1-31
- FREUD D.**, *Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the Future of Welfare-to-Work: An Independent Report to the Department for Work and Pensions*, DWP, Londres, 2007
- GOERNE A.**, *Towards Greater Personalisation of Active Labour Market Policy? Britain and Germany Compared*, Thèse de doctorat en politique sociale, Université d'Édimbourg, 2012
- GREGG P. et al.**, *Assessing the Impact of Tax Credits in the Last Decade and Considering What This Means for Universal Credit*, Resolution Foundation, Londres, 2012
- HASLUCK C., GREEN A.**, *What Works for Whom? A Review of Evidence and Meta-Analysis for the Department of Work and Pensions*, DWP, Londres, 2007, (DWP Research Report; n° 407)
- HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS**, *Department for Work and Pensions: Work Programme Outcome Statistics*, Thirty-Third Report of Session 2012-13, HC 936, The Stationery Office, Londres, 2013 [incluant une partie des données de HC 814]
- JONES A.**, « Welfare reform and labour market activation », *Local Economy*, vol. 27, n° 5-6, 2012, p. 431-448
- LAKHANI B.**, « Universal credit: Will it work? », *Local Economy*, vol. 27, n° 5-6, 2012, p. 455-464
- LISTER R.**, « Social citizenship in New Labour's new 'active' welfare state: The case of the United Kingdom », in **EVERS, A., GUILLEMARD A.-M. (eds)**, *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*, Oxford University Press, New York, 2012, p. [n.c.]
- MANNING A.**, *Minimum Wage: Maximum Impact*, Resolution Foundation, Londres, 2012
- NATIONAL AUDIT OFFICE**, *The Introduction of the Work Programme: Report by the Comptroller and Auditor General*, HC-1701, The Stationery Office, Londres, 2012
- NEWTON B. et al.**, *Work Programme Evaluation: Findings from the First Phase of Qualitative Research on Programme Delivery*, DWP, Londres, 2012, (Department for Work and Pensions Research Report ; no. 821)
- OCDE**, *OECD Economic Surveys: United Kingdom*, OCDE, Paris, 2013
- OCDE**, *Doing Better for Families*, OCDE, Paris, 2011
- OCDE**, *Benefits and Wages 2007*, OCDE, Paris, 2007
- PURNELL J.**, « A welfare state as valued as the NHS: The progressive case for reform », *Public Policy Research*, vol. 15, n° 4, 2009, p. 198-205
- ROYSTON S.**, « Understanding Universal Credit », *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 20, n° 1, 2012, p. 69-86
- SANISBURY R.**, « 21st century welfare – getting closer to radical benefit reform? », *Public Policy Research*, vol. 17, n° 2, 2010, p. 102-107
- SAINSBURY R., WESTON K.**, *Exploratory Qualitative Research on the 'Single Working Age Benefit'*, DWP, Londres, 2010, (Department for Work and Pensions Research Report ; n° 659)
- TAYLOR-GOOPY P., STOKER G.**, « The coalition programme: A new vision for Britain or politics as usual? », *The Political Quarterly*, vol. 82, n° 1, 2011, p. 4-15
- WIGGAN J.**, « Reforming the United Kingdom's public employment and social security agencies », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n° 3, 2007, p. 409-424
- WRIGHT S.**, « Relinquishing rights? The impact of activation on social citizenship for lone parents in the UK », in **BETZELD S., BOTHFELD S. (eds)**, *Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship*, Routledge, Londres, 2011a, p. [n.c.]
- WRIGHT S.**, « Steering with sticks, rowing for rewards: The new governance of activation in the UK », in **VAN BERKEL R., DE GRAAF W., SIROVATKA T. (eds)**, *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011b, p. [n.c.]
- WRIGHT S.**, *Contracting Out Employment Services: Lessons from Australia, Denmark, Germany and the Netherlands*, Child Poverty Action Group, Londres, 2008.

Les services de l'emploi en Australie de 2009 à 2012 et au-delà¹

Mark UNWIN

Dans cette contribution, je donnerai un bref aperçu de quelques-uns des principaux aspects opérationnels des services de l'emploi en Australie. Je commencerai cependant par rappeler le contexte historique qui a amené l'Australie au point où nous en sommes aujourd'hui, en particulier depuis la privatisation historique des services de l'emploi en 1998. Les principaux moteurs de ce changement ont été la concurrence, le choix des demandeurs d'emploi, une vision clairement axée sur les résultats et une volonté d'efficacité budgétaire. Depuis 1998, le modèle australien des services de l'emploi n'a pas cessé d'évoluer et de se développer. Cela reflète la nature évolutive du marché du travail et la nécessité pour le modèle des services de l'emploi de s'adapter aux changements des conditions macroéconomiques. Cela révèle également l'amélioration progressive dans la conception des services de l'emploi en Australie, au fur et à mesure que nous en avons appris plus sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

Le marché du travail en Australie

Tableau 1 : L'économie australienne dans la récession mondiale

Mesure	Septembre 2008	Période la plus défavorable	Août 2012
Taux de chômage	4,3 %	5,9 %	5,1 %
Croissance annuelle de l'emploi	2,4 %	0,0 %	0,5 %
Taux de participation	65,5 %	65,0 %	65,0 %
Taux de chômage des jeunes	8,9 %	12,4 %	11,6 %
<i>Internet Vacancy Index</i> ² (juillet 2012)	123,3	71,3	76,3
Incidence du chômage de longue durée	15,8 %	20,9 %	20,2 %

Source : ministère australien de l'Éducation, de l'Emploi et des Relations de travail (DEEWR), 2012.

En Australie, l'économie et le marché du travail ont mieux supporté la récession mondiale que prévu. Même si le taux de chômage a culminé à 5,9 % en juin

¹ Article rédigé en novembre 2012, NdE.

² Indice des offres d'emploi en ligne publié par le ministère australien de l'Éducation, de l'Emploi et des Relations de travail (index 100 en janvier 2006), NdT.

2009, ce niveau est bien moins élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Du second semestre 2009 jusqu'à la fin de l'année 2010, le marché du travail s'est nettement amélioré, le taux de chômage tombant à 4,9 % en décembre 2010. Cependant, à la suite de graves inondations et de cyclones qui ont touché le pays au début de l'année 2011, s'ajoutant à une incertitude persistante sur la croissance mondiale et à la volatilité des marchés financiers mondiaux, la situation du marché du travail s'est légèrement dégradée en 2011 et reste atone en 2012.

Malgré ces conditions défavorables, le taux de chômage de l'Australie demeure, avec 5,1 %, largement inférieur au taux de chômage de la plupart des autres pays développés, qui atteint 8,1 % aux États-Unis et 11,3 % dans la zone euro.

Toutefois, la situation du marché du travail varie substantiellement selon les régions d'Australie et selon les secteurs. Certains domaines (notamment les mines et les services de santé) se portent bien, tandis que d'autres (le secteur manufacturier par exemple) connaissent des difficultés. De même, certaines régions d'Australie (comme Perth) ont un marché du travail fort, tandis que d'autres (comme l'extrême nord du Queensland) sont confrontées à une situation nettement moins favorable.

Caractéristiques du programme *Job Services Australia* (JSA)

À la suite d'un changement de gouvernement en 2007, les services de l'emploi ont fait l'objet d'un réexamen. Les résultats de cette étude ont largement guidé la conception du programme *Job Services Australia*, qui a remplacé le *Job Network* ainsi que six autres programmes d'aide à l'emploi en juillet 2009, et du programme *Disability Employment Services* (DES), qui a supplanté les programmes *Disability Employment Network* et *Vocational Rehabilitation Services* en mars 2010.

Le dispositif *Job Services Australia* est le modèle de référence des services d'emploi classiques en Australie, tandis que le volet *Disability Employment Services* s'occupe spécifiquement des personnes présentant un handicap.

Le programme *Job Services Australia* a pour principales caractéristiques :

- une centaine d'organisations à but lucratif et non lucratif engagées en tant que prestataires ;
- quatre niveaux (*Streams*) d'assistance vers lesquels les demandeurs d'emploi sont affectés en fonction de leurs difficultés, l'accent portant principalement sur les chômeurs les plus défavorisés à travers l'attribution de ressources supplémentaires (allocations par exemple). Un système de notation par étoiles mesure les performances des prestataires ;
- l'*Employment Pathway Fund*, un fonds d'accès à l'emploi qui offre des sources flexibles de financement permettant d'acquérir des services d'assistance afin de s'attaquer aux obstacles professionnels et non professionnels à l'emploi ;

- un financement axé sur la demande qui permet au modèle de réagir rapidement aux évolutions macroéconomiques ;
- des dispositions contractuelles qui permettent des ajustements raisonnablement rapides et simples en fonction des changements de politique ;
- l'obligation pour les demandeurs d'emploi de contribuer au marché du travail en fonction de leurs capacités : en contrepartie du filet de sécurité offert par l'aide au revenu, ils sont tenus de participer à certaines activités.

Ce modèle a été élaboré avant le ralentissement économique mondial, lorsque le taux de chômage en Australie était au plus bas et que l'on s'inquiétait particulièrement de la pénurie de compétences. Bien qu'il n'ait pas été strictement conçu pour faire face à une récession, ce modèle présentait une flexibilité inhérente qui a permis au gouvernement d'utiliser le JSA comme un moyen de répondre rapidement et efficacement aux besoins de ceux qui étaient touchés par la récession.

Le JSA se caractérise notamment par la souplesse offerte aux initiatives territoriales innovantes et aux programmes pilotes. Au plus fort de la crise financière mondiale, des coordinateurs locaux chargés de l'emploi, les *Local Employment Coordinators* (LEC), ont été recrutés pour travailler dans des zones d'emploi prioritaires identifiées (*Priority Employment Areas*). Dans ce contexte, les LEC travaillent avec les acteurs locaux pour maximiser les possibilités de formation et d'emploi offertes aux personnes de ces régions, et pour planifier les besoins futurs en termes d'emplois et de compétences. Nous avons actuellement lancé 20 projets pilotes, en réalisant un investissement de 4,7 millions de dollars, pour tester de nouvelles approches de prestations de services afin de venir en aide aux chômeurs les plus défavorisés.

Le système de notation par étoiles du JSA s'est avéré un moteur de performance crucial. Il s'agit d'une mesure relative des performances, de telle sorte qu'un prestataire ne peut pas simplement maintenir un niveau de performance pour obtenir la même note. Afin de conserver ou d'augmenter sa note, il doit améliorer en permanence ses performances en matière de résultats et de mesures, en faisant au moins aussi bien que la moyenne nationale.

Quelques réalisations du JSA

À ce jour, le *Job Services Australia* obtient d'excellents résultats au regard de la plupart des indicateurs de performance. Depuis sa création, plus de 1,3 million de placements ont été enregistrés. Même s'il est difficile d'effectuer des comparaisons directes avec les modèles précédents, là où des équivalences existent, nous avons constaté que le nombre de placements enregistrés par le *Job Services Australia* est de 4 % supérieur à celui du modèle d'assistance précédent.

En termes d'aide apportée aux plus défavorisés, plus d'un quart des demandeurs d'emploi suivis au niveau 4 trouvent un poste *via* le *Job Services Australia*, contre seulement quelque 15 % dans le cadre du précédent modèle, le *Per-*

sonal Support Programme, qui ciblait presque exclusivement les obstacles non professionnels à l'emploi.

Tous ces résultats sont atteints à un faible coût par emploi retrouvé. L'aide fournie aux demandeurs d'emploi, à l'exception des plus défavorisés, se montait auparavant à presque 4 000 dollars par emploi obtenu. Aujourd'hui, son coût dépasse à peine 2 000 dollars (2 136 dollars). En ce qui concerne l'aide aux personnes les plus défavorisées, le coût par emploi obtenu était largement supérieur à 11 000 dollars, alors qu'il tourne aujourd'hui autour de 7 000 dollars (7 029 dollars).

Le JSA - perspectives (2012-2015)

Dispositions d'achat

Le contrat actuel de services d'emploi *Job Services Australia* ayant expiré le 30 juin 2012, le gouvernement a entrepris une procédure d'appel d'offres pour le contrat 2012-2015. Sachant que le JSA a obtenu de bons résultats sur la période 2009-2012, le gouvernement a voulu préserver la stabilité du modèle tout en assurant la plus haute qualité de service aux demandeurs d'emploi. Les prestataires ayant obtenu au minimum une note de trois étoiles se sont vu offrir une prolongation de contrat. Les prestations des contrats ayant obtenu une ou deux étoiles ont été proposées à des prestataires plus performants par le biais d'une analyse de leur activité. Les services restants, non repris par des prestataires plus performants, ont fait l'objet d'appels d'offres.

Mesures budgétaires (2012-2015)

Le budget fédéral 2011-2012 a vu l'annonce d'un programme de 3 milliards de dollars destiné à former une main-d'œuvre formée et qualifiée, et à s'assurer qu'il existe des opportunités permettant à tous les Australiens de profiter des avantages liés à l'activité professionnelle. Il contenait plus de 30 mesures faisant partie du programme *Building Australia's Future Workforce* pour la formation de la future main-d'œuvre de l'Australie, dont un grand nombre viennent juste d'être mises en œuvre. Parmi les éléments de l'initiative *Building Australia's Future Workforce* spécifiquement destinés aux demandeurs d'emploi, on peut citer les mesures suivantes :

- l'obligation, depuis le 1^{er} juillet 2012, pour les demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de deux ans, de participer à une activité de type professionnel (travail à temps partiel, formation, programme de travail contre allocation *Work for the Dole* par exemple) pendant 11 mois par an, contre six mois par an pour les demandeurs d'emploi au chômage depuis une à deux années. Les bureaux du JSA ont eu accès à des financements supplémentaires pour leur permettre d'aider ces demandeurs d'emploi ;

- l'introduction, depuis le 1^{er} janvier 2012, du système *Wage Connect*. Il s'agit d'une subvention salariale pour les demandeurs d'emploi qui perçoivent une allocation depuis deux ans ou plus, n'ont pas ou peu d'expérience professionnelle récente et sont inscrits auprès d'un prestataire du JSA ou du DES. Au total, 35 000 postes sont financés sur trois ans et demi d'ici juillet 2015 ;
- l'extension des obligations *Earn or Learn* (« gagner sa vie ou apprendre ») aux jeunes âgés de 21 ans n'ayant pas le niveau *Year 12*³. Ceux-ci sont désormais également tenus de participer à des actions d'éducation ou de formation pendant au moins 25 heures par semaine jusqu'à ce qu'ils obtiennent un certificat *Year 12* ou équivalent ;
- la prolongation sur deux ans, jusqu'en juin 2013, du financement consacré aux 20 zones d'emploi prioritaires (*Priority Employment Areas*). Ce programme assure un financement complémentaire, un soutien et des services dans 20 zones parmi les plus défavorisées d'Australie.

Caractéristiques du programme *Disability Employment Services* (DES)

Le programme *Disability Employment Services* offre aux demandeurs d'emploi souffrant d'un handicap, de lésions ou de problèmes de santé, un accès à des services d'emploi sur mesure adaptés à leurs besoins. Il est fortement lié à la formation et à l'acquisition de compétences, en particulier dans les domaines présentant une pénurie locale de compétences. Le système est régi par l'*Australian Disability Services Act* (loi australienne sur les services aux personnes handicapées) de 1986.

Le DES constitue une nette amélioration des services aux demandeurs d'emploi handicapés. Les chômeurs éligibles ont un accès immédiat à des services flexibles et individualisés, répondant aussi bien à leurs besoins qu'à ceux des employeurs. Plus de 200 organisations à but lucratif ou non lucratif sont engagées comme prestataires du DES. L'un des principaux aspects du programme est de continuer à verser une aide, aussi longtemps que nécessaire, aux participants qui ont obtenu un emploi. Le programme DES comprend deux volets :

- le service de gestion du handicap (*Disability Management Service*) est conçu pour les personnes qui ne devraient pas avoir besoin d'une aide de longue durée dans leur emploi, mais qui peuvent néanmoins requérir une aide flexible et sporadique pour le conserver ;
- le service d'aide à l'emploi (*Employment Support Service*) s'adresse aux personnes confrontées à un handicap permanent, qui ont besoin d'une aide régulière et continue pour conserver leur emploi.

³ Généralement la dernière année de l'enseignement obligatoire, qui équivaldrait à la terminale en France. Le système varie d'un État/territoire à l'autre, NdT.

Le programme *Job in Jeopardy* (emploi menacé) est également ouvert aux personnes qui occupent certes un emploi, mais qui risquent de le perdre en raison de lésions, d'un handicap ou de leur état de santé. Dans la plupart des cas, les demandeurs d'emploi sont orientés vers le programme *Disability Employment Services* suite à une évaluation complète de leur capacité à travailler. Cette évaluation comprend l'identification des obstacles personnels à l'emploi et de toute intervention qui pourrait être nécessaire pour aider le chômeur à surmonter ces obstacles. Cependant, certains groupes de demandeurs d'emploi ont besoin d'une prise en charge rapide ou d'un accès facilité au DES sans évaluation.

Quelques réalisations du DES

À ce jour, sur la plupart des indicateurs de performance, le programme *Disability Employment Services* obtient de bons résultats. Cependant, le programme est encore en maturation dans une certaine mesure et n'existe que depuis deux ans et demi (sachant que les participants peuvent obtenir jusqu'à deux ans d'assistance).

Comme pour le programme JSA, il est très difficile d'effectuer des comparaisons directes avec les modèles précédents. En nombre de placements enregistrés sur une période de 30 mois, le programme *Disability Employment Services* actuel présente une amélioration de 100 % par rapport aux programmes précédents.

Cette explosion du nombre de placements peut être partiellement attribuée au déplafonnement total du programme DES actuel, ce qui a généré un important afflux de participants. Le nombre ponctuel de dossiers a effectivement augmenté de 46 % entre décembre 2009 et août 2012.

Presque 40 % des participants obtiennent un poste au titre du programme DES, contre respectivement 30 % et 37 % dans le cadre des précédents programmes *Vocational Rehabilitation Services* et *Disability Employment Network*.

Les défis futurs pour les services australiens de l'emploi

En Australie, le secteur des services de l'emploi est désormais bien établi. À l'avenir, des facteurs macroéconomiques émergents influenceront l'évolution du modèle. Comme le reste du monde, l'Australie connaît une transformation rapide de son marché du travail ; de plus, la population vieillit.

Malgré un taux de participation actuellement supérieur à la moyenne de l'OCDE, il reste difficile de mobiliser les personnes aujourd'hui éloignées ou en dehors du marché du travail et de faire en sorte qu'elles nouent des contacts. Les catégories les plus susceptibles de contribuer à l'économie sont les personnes âgées de 25 à 45 ans, les personnes disposant d'un niveau élevé d'éducation, les individus en bonne santé et les hommes mariés. Les principaux groupes susceptibles de tirer un net bénéfice social et/ou économique en cas de partici-

pation accrue et qui luttent en permanence pour occuper une position ferme et durable sur le marché du travail sont notamment :

- les femmes qui ne travaillent pas ou peuvent potentiellement augmenter leurs heures de travail ;
- les personnes handicapées ;
- les personnes d'âge mûr ;
- les populations autochtones ;
- les immigrants et réfugiés récemment arrivés ;
- les personnes cumulant les désavantages, notamment les demandeurs d'emploi ayant de faibles capacités linguistiques et arithmétiques et les familles perpétuellement au chômage.

Dès que l'on envisage le coût des prestations de services en Australie, un problème crucial est celui de la taille du pays. Celui-ci dispose certes d'une population fortement urbanisée, mais la réalité associée à la prestation de services dans certaines régions isolées est probablement difficile à concevoir pour la plupart des pays membres de l'OCDE. L'Australie a élaboré un nouveau système de prestations à distance qu'elle va mettre en œuvre à partir de 2013.

Le contrat actuel du JSA expirant en juin 2015, le gouvernement commence seulement à travailler sur les changements qu'il faudra alors apporter à ce modèle.

Traduction de *Marie-Céline GEORG*

LES AUTEURS

Simo AHO

Chercheur au Centre de recherche sur l'emploi (*Work Research Centre – WRC*)
Université de Tampere

Guillaume ALLÈGRE

Économiste au Département des Études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) – Centre de recherche en économie de Sciences Po, Paris

Jean-Claude BARBIER

Sociologue, Directeur de recherche CNRS (émérite) au Centre d'Économie de la Sorbonne CES),
Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, Paris

Yoann BOGET

Doctorant en sociologie (EHESS) et membre de l'Équipe de recherche sur les inégalités sociales (ERIS) du Centre Maurice Halbwachs (CMH), Paris

Gerhard BOSCH

Directeur de l'Institut Travail et Qualification (*Institut Arbeit und Qualifikation – IAQ*),
Université de Duisburg-Essen

Isabelle BOURGEOIS

Chargée de recherches au Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), Maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise

Karl BRENKE

Sociologue, Conseiller scientifique du Président de l'Institut allemand pour la recherche économique (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW*), Berlin

Daniel CLEGG

Maître de conférences, Département de Politique sociale, École de Science sociale et politique (*School of Social and Political Science*), Université d'Édimbourg

Céline ÉMOND

Chargée d'étude au Centre d'études de l'emploi (CEE) et à la fédération de recherche CNRS
« Travail, Emploi et Politiques Publiques » (TEPP) (jusqu'en 2011)
Actuellement Doctorante à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée

Solène HAZOUARD

Ingénieur d'études au Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), Cergy-Pontoise

Éric HEYER

Directeur adjoint au Département Analyse et Prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) – Centre de recherche en économie de Sciences Po, Paris

Andreas HIRSELAND

Chercheur au Département de recherche Chômage et Participation à l'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung – IAB*) de l'Agence fédérale pour l'Emploi (*Bundesagentur für Arbeit – BA*), Nuremberg

Henning JØRGENSEN

Professeur au Département de Science politique, Centre de recherches sur le marché du travail (*Center for Arbejdsmarkedsforskning – CARMA*), Université d'Aalborg

Monique KERLEAU

Chercheur CNRS au Centre d'Économie de la Sorbonne (CES),
Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, Paris

Regina KONLE-SEIDL

Chargée de recherches au Département Comparaisons internationales et Intégration européenne à l'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung – IAB*) de l'Agence fédérale pour l'Emploi (*Bundesagentur für Arbeit – BA*), Nuremberg

René LASSERE

Directeur du Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC),
Professeur à l'Université de Cergy-Pontoise

Brigitte LESTRADE

Professeur émérite de civilisation allemande à l'Université de Cergy-Pontoise

Emmanuelle NAUZE-FICHET

Chef du bureau Lutte contre l'exclusion à la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville (jusqu'en 2010)
Actuellement Chef de la division Rédaction des publications
à Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), Paris

Cyril NOUVEAU

Chef du Département Marché du travail à la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), Sous-direction de l'Emploi et du Marché du travail, Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, Secrétariat du Comité d'évaluation du RSA, Paris

Jean-Luc OUTIN

Chercheur CNRS au Centre d'Économie de la Sorbonne (CES),
Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, Directeur du Centre Régional Associé Céreq
(Centre d'études et de recherches sur les qualifications) pour la région Île de France
et Membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Paris

Eugen SPITZNAGEL

Directeur du groupe de recherche Temps de travail et Marché de l'emploi
à l'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (*Institut für Arbeitsmarkt und
Berufsforschung* – IAB) de l'Agence fédérale pour l'Emploi (*Bundesagentur für Arbeit* – BA),
Nuremberg (jusqu'en 2012)

Emma TOLEDANO LAREDO

Chef de l'unité 2 Inclusion sociale et réduction de la pauvreté,
Direction D Europe 2020 : Politiques sociales,
DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, Commission européenne, Bruxelles

Magda TOMASINI

Sous-directrice de l'Observation de la Solidarité à la Direction de la recherche,
des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES),
Ministère des Affaires sociales et de la Santé, Paris

Mark UNWIN

Conseiller Éducation et Emploi, Délégation de l'Australie
auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris

Henrik UTERWEDDE

Directeur adjoint de l'Institut Franco-Allemand de Ludwigsburg
(*Deutsch-Französisches Institut* – DFI)

Composition : CIRAC
<http://www.cirac.u-cergy.fr>
CIRAC, c/o Université de Cergy-Pontoise
33, boulevard du Port – 95011 CERGY-PONTOISE CEDEX
Impression : Dupli-print
2, rue Descartes – Z.I. Sezac – 95330 DOMONT

Dépôt légal : novembre 2013

Imprimé en France

L'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Politiques françaises, allemandes et internationales

Sous la direction de Solène HAZ OUARD, René LASSERRE, Henrik UTERWEDDE

En France comme en Allemagne, les dispositifs d'aide aux personnes durablement privées d'emploi et de revenu d'activité ont fait l'objet d'une réforme ces dernières années, avec pour ambition d'inciter les bénéficiaires à rechercher activement un emploi. En France, le revenu de solidarité active (RSA), généralisé en juin 2009, a fusionné le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API). Visant à réduire la pauvreté et à faire en sorte que le retour à l'emploi soit financièrement attractif, il s'inscrit dans une démarche d'accompagnement des allocataires. En Allemagne, la réforme *Hartz IV* de 2005 a aligné le montant de base de l'assistance-chômage (ALG II) sur celui de l'aide sociale. Mesure phare de l'*Agenda 2010* du gouvernement Schröder, ce nouveau régime a vocation à encourager les allocataires à rechercher activement un travail, au moyen notamment d'une politique suivie d'aide à la requalification et à la réinsertion de la part des services de l'emploi.

Le présent ouvrage a pour ambition de mettre en évidence la logique spécifique de fonctionnement des deux dispositifs et d'en mesurer l'efficacité en termes de retour à l'emploi, tout en comparant plus précisément l'ampleur et la structure des groupes cibles et bénéficiaires concernés. Il permet en outre d'étudier les enjeux sociaux de la réinsertion des chômeurs en situation d'exclusion, sous l'angle de la précarité et du maintien de l'employabilité. Les résultats ainsi obtenus sont replacés dans le contexte de la stratégie d'inclusion active de la Commission européenne, puis confrontés, à titre de comparaison, aux expériences danoise, finlandaise, anglaise et australienne.

Ouvrage publié avec le concours du CIERA
et du CICC (Université de Cergy-Pontoise)

25 € TTC

ISBN : 978-2-905518-45-3

ciera
Centre international d'études et de recherches sur l'emploi

CICC
Centre international de culture et de communication

CIRAC

UNIVERSITÉ DE CERGY-PONTOISE 33, BOULEVARD DU PORT 95011 CERGY-PONTOISE CEDEX