

Allemagne

Réformes et débats de l'après-Hartz IV : vers un changement de logique

*Odile CHAGNY*¹

L'aide sociale, entendue comme un revenu minimum couvrant les besoins essentiels en situation de dénuement est, sur le plan historique, la forme la plus ancienne de prestation sociale en Allemagne. Elle a été unifiée en 1961 par la loi sur l'aide sociale fédérale, et intégrée au Code social fédéral en 1976.

Jusqu'à l'emblématique réforme Hartz IV entrée en vigueur en 2005, elle occupait une place relativement marginale dans le débat public. Prestation de dernier recours, non contributive, financée par l'impôt et subsidiaire par rapport à la solidarité familiale, l'aide sociale touchait au milieu des années 2000 une proportion « relativement » faible de bénéficiaires (3 % de la population en âge de travailler ; Chagny, 2009).

L'agenda 2010 et les réformes Hartz ont fondamentalement changé la situation. En fusionnant l'aide sociale et l'assistance chômage en une seule allocation, les réformes ont provoqué un tournant majeur dans le système d'assurance sociale, en rompant avec la garantie des acquis professionnels (Veil, 2005) permise, dans l'ancien système, par la

référence au dernier salaire dans la détermination du montant de l'allocation d'assistance chômage des chômeurs de longue durée (une spécificité que l'Allemagne partageait avec l'Autriche). Les débats autour de l'allocation « Hartz IV » sont incessants depuis 2005 : sur la pression concurrentielle à la reprise d'un emploi, sur le gain à la reprise d'un emploi, sur l'accompagnement des chômeurs de longue durée, sur les risques de trappe à pauvreté et à chômage, sur le niveau et la détermination de l'allocation. Le caractère stigmatisant d'une allocation mettant sur le même plan des personnes sans qualification, occupant des emplois précaires, ayant un faible attachement au marché du travail et des personnes ayant travaillé durant toute leur vie active, disposant d'une qualification professionnelle reconnue, mais contraintes, parce qu'elles n'ont pas retrouvé d'emploi au bout d'un an, de recourir à l'allocation de subsistance, de devoir mobiliser leur épargne, voire de déménager, a profondément et durablement marqué les esprits.

L'article présente les principaux dispositifs de minima garantis en

1. Économiste à l'Ires.

Allemagne, leur détermination et leur évolution depuis la grande récession. Il dresse également un panorama de l'évolution des bénéficiaires. Il s'attache ensuite à mettre en lumière les quatre principaux débats qui se sont fait jour depuis le début des années 2010 : celui sur le niveau des revenus minima garantis et leur revalorisation ; celui sur la prise en compte de la situation des enfants et des familles ; celui sur la refonte de l'allocation « Hartz IV » pour les chômeurs de longue durée et leur famille et, enfin, celui sur la prise en compte des migrants.

**Revenus minima garantis
en Allemagne : de quoi s'agit-il ?
Comment ont-ils évolué
depuis la crise ?**

En 2017, les revenus minima garantis ² touchaient 9,3 % de la population totale (voir *infra*).

La large portée des revenus minima garantis est imputable essentiellement à trois évolutions :

- la fusion en 2005 de l'allocation d'assistance chômage et d'aide sociale en une seule allocation, avec l'emblématique réforme « Hartz IV » adoptée en décembre 2003. L'allocation Arbeitslosengeld II (« ALG II ») est entrée en vigueur en 2005. *De facto*, le champ des bénéficiaires relevant d'un dispositif de revenu minimum garanti s'est alors élargi aux chômeurs de longue durée, ainsi qu'à leur famille (voir *infra*). Cette double nature de la prestation (instrument de la

politique du marché du travail et revenu minimum garanti pour les personnes dans le besoin) a d'ailleurs été systématiquement invoquée par le gouvernement allemand pour justifier de déroger au règlement sur la coordination des systèmes de Sécurité sociale et ne pas octroyer l'allocation aux ressortissants étrangers de l'UE chômeurs, au motif que l'allocation ne constitue pas une prestation chômage ;

- l'introduction, à compter du 1^{er} janvier 2003, d'un minimum vieillesse et invalidité, relevant du même livre du Code social que l'aide sociale au sens strict (schéma 1). Cette introduction s'est combinée aux effets du relèvement de l'âge légal de la retraite à partir de 2012 ³, au durcissement des conditions de liquidation anticipée des pensions de vieillesse ⁴, et à l'obligation pour les bénéficiaires de l'allocation ALG II de liquider avec éventuellement décote de leurs pensions de vieillesse dès les conditions d'âge réunies ⁵. En l'absence de minimum contributif en Allemagne, le minimum vieillesse a été amené à jouer *de facto* un rôle de protection large pour les retraités dans le besoin ;

- l'introduction en 1993 de l'allocation spécifique pour les demandeurs d'asile (Asylbewerberleistung), dont l'objectif initial était de contrôler les flux d'entrées en provenance des Balkans, dans le contexte de forte montée des flux migratoires de l'après-réunification et de la chute du rideau de fer. Cette allocation a *de facto* pris une importance conséquente dans la période récente, avec l'afflux massif de réfugiés en 2015.

2. Y compris les revenus destinés aux personnes âgées.

3. Relèvement de 65 à 67 ans étalé de 2012 à 2029, âge légal du taux plein de 65 ans et 7 mois en 2018.

4. Alignement du taux plein sur l'âge légal étalé entre 1997 et 2012.

5. Obligation supprimée à compter du début 2017 dans le cadre des mesures correctrices adoptées par la grande coalition.

Principaux dispositifs existants de revenus minima garantis

Le système de revenus minima garantis repose ainsi sur l'articulation de différents dispositifs, selon un principe de différenciation des populations cibles (schémas 1 et 2). Les différences entre ces minima résident principalement dans les conditions d'éligibilité, la logique de détermination des montants étant très proche d'un minima à l'autre

Prestations pour demandeurs d'emploi (ALG II et Sozialgeld)

Les prestations de base pour demandeurs d'emploi, qui recouvrent les allocations ALG II (pour les parents) et d'argent social (Sozialgeld – pour les enfants) sont

réservées aux ménages dans lesquels au moins une personne est en capacité de travailler ⁶. Elles assurent donc un niveau minimum de subsistance à plusieurs catégories de personnes : des personnes en emploi dont le niveau de rémunération ne fournit pas un niveau de vie suffisant au ménage, des chômeurs relevant du régime d'assurance dont l'allocation chômage est faible et des chômeurs de longue durée relevant du régime d'assistance, pour lesquels c'est la seule allocation, hors allocations familiales, ainsi que leurs enfants. Le principe pour ces populations est de couvrir, en plus de leurs besoins généraux, ceux en logement et chauffage, ainsi que d'autres besoins spécifiques (en cas de maternité, handicap, famille

Schéma 1. Les différents minima sociaux en Allemagne

Champ	Personnes en âge de travailler (15 ans et plus à l'âge légal de la retraite), ainsi que les personnes inaptes vivant dans le même foyer)	Personnes en deça de l'âge légal de la retraite	Personnes ayant atteint l'âge légal de la retraite ou en invalidité	Demandeurs d'asile et réfugiés
Éligibilité	Capacité de travail d'au moins 3 heures par jour	Inaptitude temporaire à travailler	Avoir atteint l'âge de la retraite, ou en invalidité durable ou avec une capacité de travail de moins de 3 heures par jour	Demandeurs d'asile en attente d'examen de leur situation, demandeurs déboutés en attente de leur sortie du territoire
Principales prestations versées	Arbeitslosengeld 2 (parents) Sozialgeld (enfants) Coût du logement	Allocation de base (Hilfe zum Lebensunterhalt) Coût du logement	Allocation de base (Grundsicherung) Coût du logement	Allocation de base (Grundleistung) Argent liquide/ Logement
Principe	Prestation de base pour les demandeurs d'emploi (Grundsicherung für Arbeitssuchende)	Aide sociale (Sozialhilfe)	Minimum vieillesse/invalidité (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)	Prestation relevant de la loi sur les demandeurs d'asile (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz)
Base légale	Code social Livre II	Code social Livre XII	Code social Livre XII	Asylbewerberleistungsgesetz

Source : Sozialpolitik – aktuell.de.

6. Âgée de 15 ans révolus jusqu'à l'âge légal de la retraite et apte à travailler au moins trois heures par jour.

monoparentale...). Un ménage dans le « besoin » verra son loyer (y compris chauffage et eau chaude) directement financé par les autorités responsables du versement de l'allocation, en l'occurrence les communes (tableau 1), et percevra une composante par enfant, variable selon l'âge (voir *infra*).

L'aide versée aux ménages actifs et à leurs enfants est différentielle, soumise à condition de revenus et de patrimoine. Un montant maximum d'épargne dépendant de l'âge est autorisé, la résidence principale n'étant pas prise en compte

tant que sa surface est considérée comme « appropriée ». Le principe est de garantir un niveau minimum de subsistance, de prendre en charge les besoins de logement (encadré), d'autoriser la constitution d'une épargne retraite et d'admettre un cumul partiel (sous conditions d'imputation) avec des revenus d'activité, non limité dans le temps, pour les travailleurs pauvres. Le taux d'imputation élevé sur les revenus d'activité, et donc le faible gain à l'emploi, sont l'objet de débats depuis l'introduction de l'allocation (Bruckmeier *et al.*, 2018).

Tableau 1. Gouvernance et financement des différents revenus minima

Type de prestation	Gouvernance et financement
Prestations relevant du Code social Livre XII : Minimum vieillesse et invalidité, aide sociale	Le pouvoir législatif pour le droit social relève de la compétence partagée entre le <i>Bund</i> et les <i>Länder</i> . Selon ce principe, le <i>Bund</i> exerce un droit législatif à la place des <i>Länder</i> si et dans la mesure où la réglementation établie au niveau fédéral permet de créer des conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou de préserver l'unité juridique ou économique. Placé sous la tutelle du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, le service des prestations relevant du Code social Livre XII (aide sociale et minimum vieillesse) est assuré au niveau des <i>Länder</i> par les bureaux d'aide sociale des districts (<i>Landkreise</i>) et les villes autonomes (<i>kreisfreie Städte</i>) ainsi que par les institutions intercommunales de l'aide sociale (<i>überörtliche Träger der Sozialhilfe</i>). Les prestations relevant de l'aide sociale sont financées par les communes. Les prestations relevant du minimum vieillesse étaient initialement financées par les communes. Dans le contexte de forte dégradation de leur situation financière, la part du <i>Bund</i> s'est progressivement relevée, pour passer de 16 % en 2011 à 45 % en 2012, 75 % en 2013 puis 100 % à partir de 2014. Ce sont les <i>Länder</i> qui sont en charge de redistribuer aux communes les montants correspondants.
Les prestations relevant du Code social Livre II : ALG II et Sozialgeld	Avant les réformes Hartz IV, la prise en charge des chômeurs de longue durée relevait des services sociaux des communes pour ceux dépendant de l'aide sociale, et de l'Office pour l'emploi pour ceux relevant de la prestation d'assistance chômage (<i>Arbeitslosenhilfe</i>). La fusion des deux prestations a conduit à restructurer les modalités de prise en charge des bénéficiaires de la future allocation commune. Dans la majorité des cas, la mise en œuvre de l'allocation est assurée conjointement par l'Agence pour l'emploi et les communes, dans les Jobcenters. L'Agence pour l'emploi prend en charge le financement de l'allocation de base (ALG II et Sozialgeld) et les dépenses liées à l'insertion sur le marché du travail des bénéficiaires de l'ALG II. Les communes financent le logement, ainsi que les prestations de formation et de participation à la vie sociale et culturelle. 110 communes (soit 1 % du total) ont opté pour prendre totalement en charge l'accompagnement des bénéficiaires.
Prestations pour les demandeurs d'asile	Le financement des besoins de première nécessité des demandeurs d'asile et réfugiés avec protection subsidiaire est pris en charge par les communes. Les <i>Länder</i> leur reversent un montant forfaitaire destiné à compenser ces dépenses, mais sur des bases très variables d'un <i>Land</i> à l'autre. Depuis 2015, et en vue d'alléger la charge financière des <i>Länder</i> et des communes, le <i>Bund</i> participe également au financement des prestations, sur l'affectation d'une partie des recettes de la TVA. L'hébergement des trois premiers mois (maximum) dans les centres d'accueil est notamment à la charge des <i>Länder</i> .

Source : Droit social, BMAS (2016a).

Encadré

La question spécifique du logement

Pour tous les minima garantis, le principe est la prise en compte par les autorités responsables (en l'occurrence les communes) des dépenses effectives de logement, dès lors qu'elles sont « appropriées », leur montant étant laissé à l'appréciation des communes. Lorsqu'un bénéficiaire de l'allocation occupe un logement dont le loyer n'est pas adapté, il perçoit pendant au maximum six mois une aide équivalente à son loyer s'il ne peut pas déménager ou sous-louer son appartement. Au-delà de ce délai, le montant de la prestation sera calculé sur la base du montant adapté ; il en résultera donc un reste à charge pour le locataire, alors que normalement, les municipalités sont censées prendre les frais de logement totalement en charge pour ces ménages.

L'une des conséquences négatives souvent pointée par les observateurs de la mise en place de l'allocation Hartz IV est qu'elle aurait contribué à la ségrégation spatiale et sociale (von Ossietzky, 2010). Ce système de prise en charge des loyers pour les ménages à très bas revenus a remplacé l'ancienne allocation logement dont les plafonds de loyers étaient beaucoup plus élevés. Le montant des prestations dépendant désormais principalement du revenu, ce dispositif contraint les allocataires de Hartz IV à vivre dans certains types de logements. Cette ségrégation n'a fait que se renforcer depuis quelques années, face aux difficultés croissantes pour se loger. Dans l'ensemble du pays, les cas de déménagement ne sont pas rares ¹, même si certaines villes comme Brême mettent en place des dispositions visant à favoriser la mixité sociale (les loyers jugés appropriés y sont ainsi relevés dans les quartiers où les loyers sont plus élevés).

1. Peu après l'introduction de cette prestation, les loyers considérés comme appropriés étaient plus ou moins élevés selon les villes par rapport aux loyers observés (Kofner, 2006). Ainsi, à Berlin est, les appartements accessibles se concentraient en 2005 dans les logements du centre-ville de moins bonne qualité ou dans les grands ensembles en périphérie et un tiers environ des bénéficiaires de Hartz IV du quartier de Kreuzberg à Berlin dépassait les plafonds (Kofner, 2006). Cependant, les déménagements étaient relativement peu nombreux à Berlin, contrairement à d'autres communes (von Ossietzky, 2010).

Une spécificité importante, au regard des enfants, doit être notée. Deux types d'allocations familiales sont en effet versés en Allemagne : aux allocations familiales forfaitaires (Kindergeld) non soumises à condition de revenu peuvent s'ajouter, pour les familles à bas revenu, une allocation supplémentaire de majoration familiale (Kinderzuschlag ⁷). Le

principe est d'assurer que le montant de cette prestation de majoration permette, compte tenu des autres revenus et allocations pris en compte, de couvrir les besoins du ménage au sens des montants prévus par le Code social. L'objectif est de permettre aux ménages dont les parents gagnent assez pour assurer leur propre subsistance mais pas assez pour

7. Selon le rapport du ministère de la Famille (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2017), les allocations familiales permettent à 1,2 million de familles de ne pas dépendre de l'ALG II, le Kinderzuschlag permettant à 110 000 familles de ne pas en dépendre.

assurer celle de leurs enfants de leur éviter le recours à l'ALG II (Chagny *et al.*, 2018).

Minimum vieillesse-invalidité

Le minimum vieillesse-invalidité peut être demandé par les personnes ayant atteint l'âge légal de la retraite ⁸, dont le montant de la pension est inférieur à leurs besoins de base ; il vient ainsi compléter cette dernière. Sont également éligibles au dispositif les personnes de 18 ans et plus durablement inaptes au travail pour raisons médicales et donc non éligibles à l'ALG II en raison d'une capacité de travail de moins de trois heures par jour. La réforme de 2003 a facilité le recours à cette prestation de base pour les personnes âgées, en supprimant le droit de recours au soutien alimentaire des enfants lorsque le revenu de ces derniers n'excède pas un certain seuil (voir *supra*). L'objectif visé par l'introduction du minimum vieillesse-invalidité en 2003 était aussi de lutter contre la pauvreté cachée des personnes âgées. On estimait en effet que nombre d'entre elles n'osaient pas, pour de multiples raisons dont l'obligation alimentaire, recourir à l'aide sociale (Sozialhilfe). Le montant de l'allocation de base est équivalent à celui de l'ALG II. S'y rajoutent des suppléments pour couvrir des besoins spécifiques (pour compenser des handicaps, des frais spécifiques de santé, etc. ⁹), la prise en charge des cotisations d'assurance maladie et de dépendance, ainsi que la prise en charge directe des frais de logement.

Aide sociale

Les personnes d'âge actif en incapacité temporaire de travailler, qui ne relèvent donc ni de l'ALG II ni du minimum vieillesse-invalidité, perçoivent l'aide sociale au sens strict (Sozialhilfe), selon des principes de détermination équivalents à ceux de l'ALG II. L'aide sociale relève, tout comme le minimum vieillesse-invalidité, du Livre XII du Code social.

Allocation d'asile

Enfin, les demandeurs d'asile en attente d'examen de leur situation et les demandeurs déboutés jusqu'à leur sortie du territoire sont éligibles à l'allocation d'asile. De 1993 à 2012, le montant de l'allocation d'asile est resté quasiment inchangé, à 50 % environ de celui des autres prestations de base. Un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale de 2012 ¹⁰ a obligé les pouvoirs publics à aligner le montant de l'allocation de base sur celui du « régime commun » des autres revenus minima garantis. Le montant et les modalités de versement de l'allocation dépendent des modalités d'hébergement, et de la durée de présence sur le territoire. Dans le cas d'un hébergement collectif ¹¹, les besoins de base sont couverts par des prestations en nature. Une partie des prestations est versée en liquide ¹². Pour autant, les allocations versées aux demandeurs d'asile restent inférieures à celles des autres prestations de base. Les montants alloués aux besoins de santé sont notamment inférieurs de moitié à

8. 65 ans et 7 mois en 2018.

9. Avec l'introduction de l'assurance dépendance en 2005, les prestations visant à compenser la dépendance versées dans le cadre de l'aide sociale ont fortement diminué (Geißler, Niemann, 2015).

10. Avec effet rétroactif en 2011.

11. En principe d'au maximum six mois.

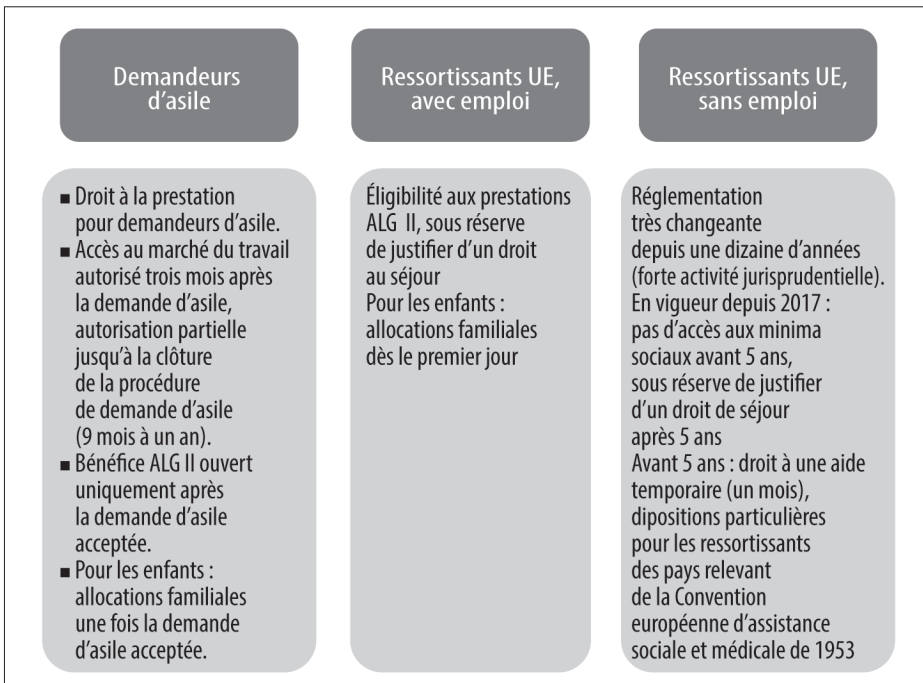
12. Allant de 135 euros par mois pour un adulte célibataire à 79 euros pour un enfant de moins de cinq ans.

ceux des autres minima, du fait de l'accès gratuit à certains médicaments et frais de santé. Durant les 15 premiers mois de séjour, les réfugiés n'ont en principe droit à percevoir une protection maladie qu'en cas d'urgence, de douleur aiguë, ou de grossesse, ce qui ouvre la porte à l'arbitraire. Au bout de 15 mois, le montant des prestations de base doit en principe être aligné sur ceux du Livre XII du Code social, et les demandeurs d'asile sont éligibles à l'assurance maladie obligatoire. En mars 2016, dans un contexte de durcissement de l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile, la loi « Asylpaket II » a de surcroît retiré le bénéfice de certains besoins aux demandeurs d'asile :

formation, télévision, ordinateurs, logiciels, au motif que ceux-ci sont fournis par les centres d'hébergement collectif.

La situation des étrangers au regard des revenus minima garantis diffère ainsi grandement selon leur statut (schéma 2). Les demandeurs d'asile ne peuvent accéder au bénéfice des autres minima qu'une fois leur procédure de demande d'asile positivement aboutie ¹³, et leur participation au marché du travail est limitée. Les ressortissants de l'UE ayant un emploi doivent attendre trois mois avant de pouvoir bénéficier de l'ALG II. Enfin, les ressortissants de l'UE sans emploi n'ont, depuis 2017, pas accès aux minima sociaux avant une durée de séjour régulier

Schéma 2. Situation au regard du bénéfice des minima sociaux pour les étrangers



Source : Droit social.

13. En 2015, 49,8 % des décisions prises relativement au droit d'asile ont été positives ; source BMAS, 2016a.

de cinq ans. La situation des migrants et réfugiés au regard des minima garantis revêt depuis le début des années 2010 une place prépondérante dans le débat, et est l'objet d'une activité jurisprudentielle très abondante (voir *infra*).

Une évolution contrastée des bénéficiaires de revenus minima garantis selon les dispositifs

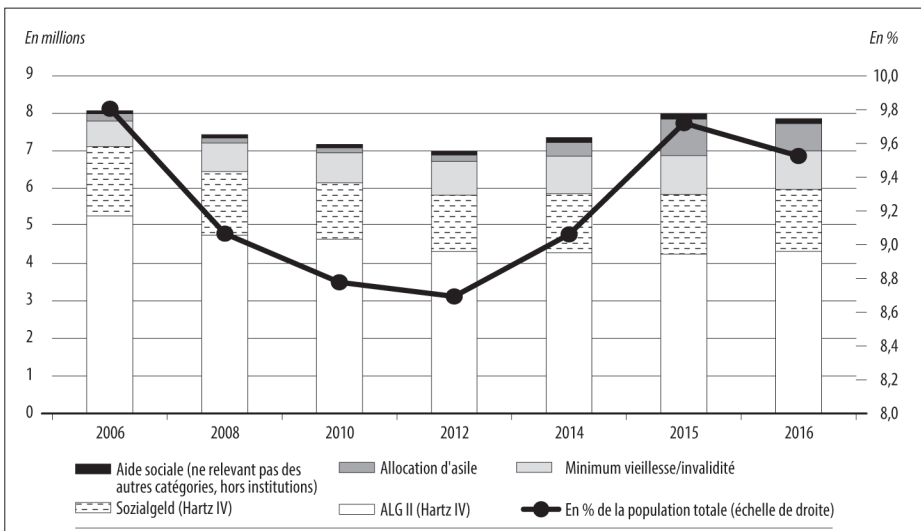
La structure des bénéficiaires des revenus minima garantis s'est sensiblement modifiée dans la période récente (graphique 1a).

Les bénéficiaires de l'allocation ALG II (en âge actif, aptes à travailler, dans le besoin) représentent toujours une partie prépondérante des bénéficiaires (55 % en 2016). Leur part a fortement décliné avant la crise (65,3 % en 2006), avant de se stabiliser depuis 2012. La part des bénéficiaires percevant l'aide sociale, qui recouvre les personnes vivant dans des mêmes communautés de besoin que les personnes

d'âge actif éligibles à l'allocation ALG II, est beaucoup plus stable, autour de 20 à 22 %, avec une remontée depuis le début des années 2010. Ces bénéficiaires sont pour l'essentiel des enfants, et ces évolutions recouvrent celles observées pour la part des enfants de moins de 15 ans parmi les bénéficiaires de l'ALG II (voir *infra*, graphique 1d).

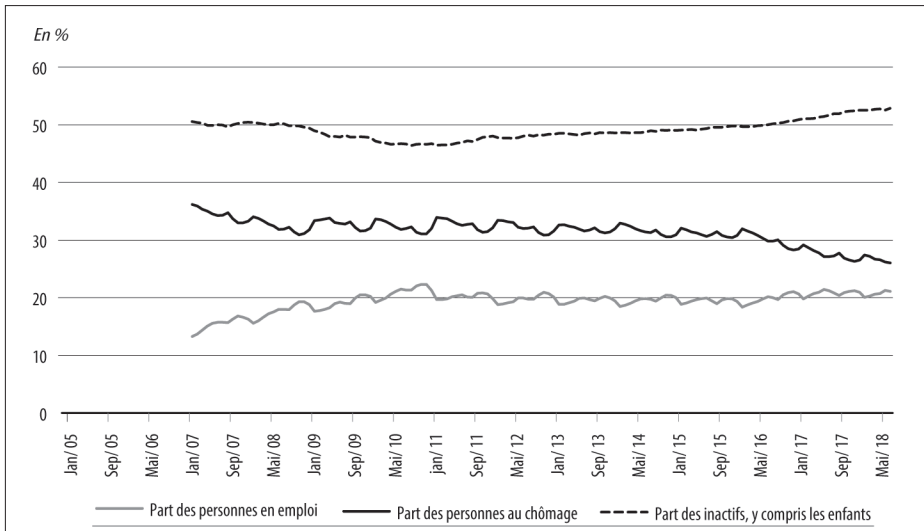
La part des bénéficiaires de l'ALG II au chômage a également eu tendance à reculer depuis la crise (graphique 1b), en lien avec la décline du chômage (graphique 1c). Mais cette décline est lente, ce qui renvoie au fait que l'amélioration du marché du travail a pour beaucoup bénéficié aux chômeurs de courte durée, plus facilement employables, laissant subsister un socle de chômeurs de longue durée éloignés de l'emploi. La part des travailleurs pauvres, obligés de recourir à l'allocation ALG II du fait de trop faibles revenus d'activités, est également stable (graphique 1b). L'entrée en vigueur

Graphique 1a. Bénéficiaires des minima sociaux, par type de prestation (2006-2016)



Source : Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017), sozialpolitik-aktuell.de.

Graphique 1b. Répartition des bénéficiaires des prestations de base pour demandeurs d'emploi * (2005-2018)



* Allocations relevant du Livre II du Code social : personnes d'âge actif et aptes à travailler ainsi que leurs enfants. Source : Arbeitsagentur.

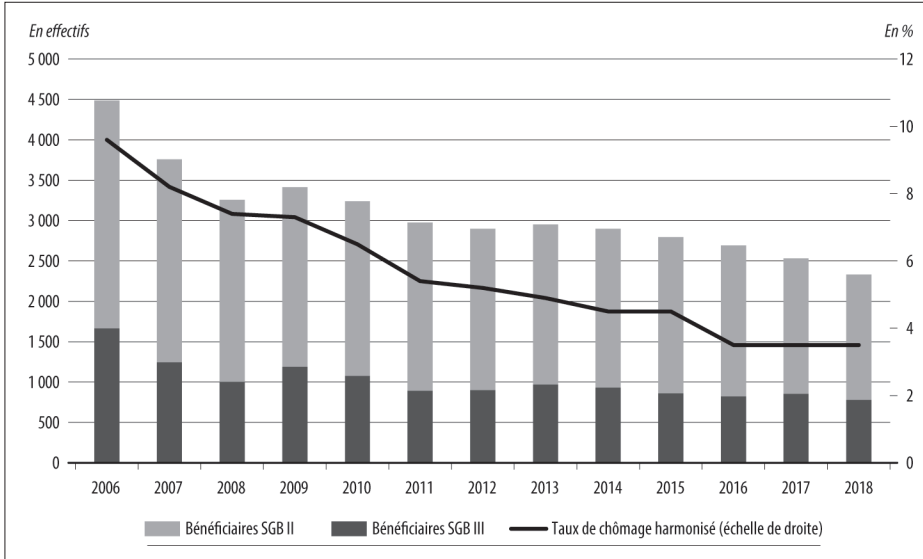
étalée entre 2015 et 2017 du salaire minimum légal n'a pas eu d'effet sensible : son niveau ne protégeant pas les ménages qui en sont allocataires de la pauvreté monétaire, ceux-ci continuent de percevoir un complément de revenu au titre de l'ALG II, ou des soutiens spécifiques aux familles (Kindergeld) (pour plus de détails, voir Chagny *et al.*, 2018).

L'intégralité de la progression observée depuis le début des années 2010 du nombre de bénéficiaires des revenus minima garantis est ainsi imputable à la part croissante des personnes âgées dans le besoin (+33 % de bénéficiaires du minimum vieillesse entre 2008 et 2016) et, surtout, du nombre de bénéficiaires de l'allocation d'asile (+600 000 entre 2008 et 2016, soit une multiplication par 4,7 des effectifs concernés). L'augmentation de la part des ressortissants étrangers

est également très nette parmi les bénéficiaires de l'allocation Hartz IV (graphique 1d). Et la stabilité de la part des enfants parmi les bénéficiaires masque une forte progression de la part des enfants étrangers (passée de 15,8 % à 30,6 % pour les enfants de moins de 18 ans dont les parents sont bénéficiaires de l'allocation Hartz IV, ALG II ou Sozialgeld ¹⁴) entre le premier semestre 2011 et le premier semestre 2018 (selon les données de l'Arbeitsagentur). Ces évolutions traduisent les effets massifs, sur le système de minima sociaux, de l'augmentation du solde migratoire enclenchée après 2011 (graphique 1e), du fait de la levée des restrictions à la libre circulation des citoyens des nouveaux pays membres (2011, 2014 pour la Bulgarie et la Roumanie), et de l'afflux massif de réfugiés en 2015. Passés les délais de carence, les ressortissants de

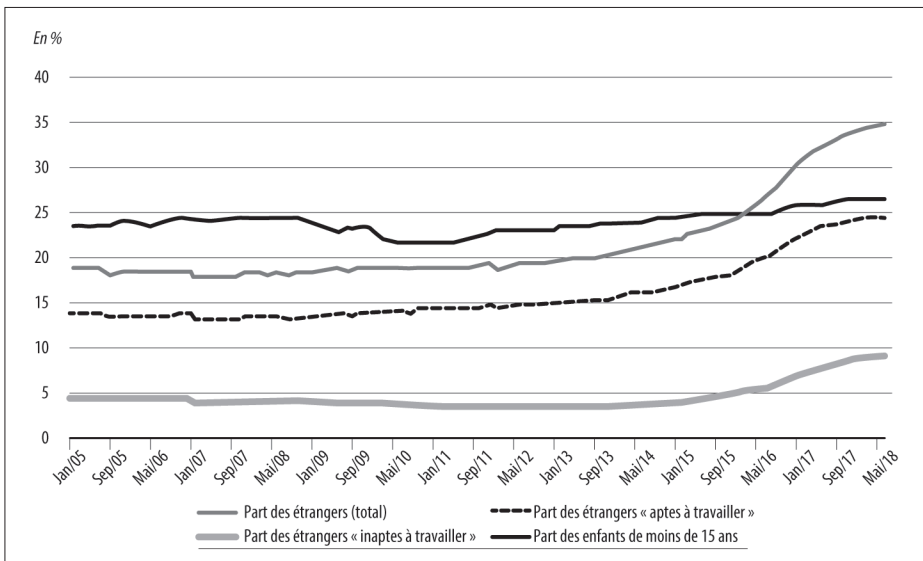
14. Parmi eux, le nombre d'enfants syriens est passé de 7700 à 205200 entre juin 2013 et juin 2017, et celui d'enfants bulgares se montait en juin 2017 à 30300, soit cinq fois au-dessus du niveau de mi-2013.

Graphique 1c. Évolution du taux de chômage et des chômeurs par type de prestation * (2006-2018)



* SGB II : chômeurs de longue durée relevant des prestations de base ; SGB III : assurance chômage.
Source : IAB, Eurostat.

Graphique 1d. Part des étrangers et des enfants dans les effectifs totaux des communautés de besoin bénéficiaire des prestations de base pour demandeurs d'emploi * (2005-2018)



* ALG II et Sozialgeld.
Source : Arbeitsagentur

l'UE sont en effet éligibles à l'allocation ALG II (Sozialgeld pour leurs enfants), l'afflux des réfugiés se traduisant dans une première étape par l'augmentation des effectifs de bénéficiaires de l'allocation d'asile (le bénéfice de l'ALG II étant conditionné par la fin de la procédure de demande d'asile avec la reconnaissance d'un droit au séjour).

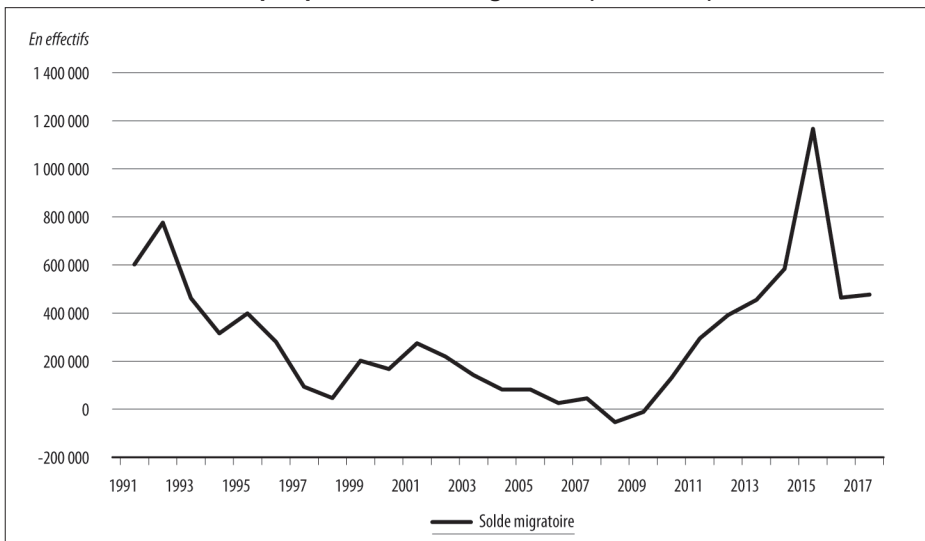
**Débats autour
des revenus minima garantis**

Au fil des années, et plus particulièrement depuis le début des années 2010, une certaine inflexion s'est produite dans le débat autour de l'allocation « Hartz IV », avec une montée en puissance des préoccupations d'ordre social, une attention plus forte portée à la nécessité de garantir non pas uniquement un revenu minimum matériel, mais de s'assurer que les allocataires, ainsi que leurs enfants, puissent exercer pleinement leur « citoyenneté

sociale ». Un arrêt de 2010 de la Cour constitutionnelle relatif à la situation des enfants vivant dans des foyers dépendants de l'allocation a été décisif. Mais on a aussi assisté, avec l'« ancrage » de plus en plus manifeste de certaines populations fragiles et marginalisées dans le dispositif, à une prise de distance avec la logique intrinsèquement marchande de responsabilisation individuelle qui avait prévalu au moment de l'introduction de l'allocation en 2005, au bénéfice de l'idée qu'il est nécessaire de tenir compte des *besoins* des personnes concernées, et de les *aider* plutôt que de les punir.

Les débats sur les prestations de base versées aux étrangers et demandeurs d'asile relèvent d'autres questionnements : celui sur le « tourisme social » (pour les ressortissants de l'Union européenne après son élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale – PECO), celui sur le « danger migratoire », pouvant potentiellement nourrir les populismes depuis 2015 et l'afflux de réfugiés.

Graphique 1e. Solde migratoire (1991-2017)



Source : Eurostat.

Le débat sur le niveau des revenus minima garantis et leur revalorisation

Le montant de l'allocation de base commune aux différents minima garantis doit couvrir les besoins fondamentaux du ménage. Dans son arrêt de 2010 (voir *infra*), la Cour constitutionnelle fédérale a rappelé qu'un niveau de vie minimum digne (« *menschenwürdiges Existenzminimum* ») était un principe garanti par la Loi fondamentale (articles 1 et 20).

En pratique, le montant de l'allocation de base est déterminé à partir d'une estimation des dépenses de consommation réelles et statistiquement avérées des ménages des catégories inférieures de revenus, sur la base de l'enquête quinquennale budget des ménages. Le niveau de 2005 a ainsi été fixé sur la base de l'enquête 1998. Les enquêtes de 2003, 2008 et 2013 ont été mobilisées pour calculer le montant de l'allocation de base respectivement en 2007, 2011 et 2017. Les calculs sont effectués sur la base des deux premiers déciles pour les familles, les 15 % les plus pauvres pour les célibataires. Seuls sont pris en compte les ménages ne percevant pas de revenu minimum garanti, de sorte à éviter les effets « circulaires ».

L'allocation est familialisée, selon une logique s'apparentant à un calcul d'unité de consommation. En 2018, un célibataire perçoit ainsi 416 euros d'allocation de base, un couple perçoit deux fois 90 % de l'allocation de base (2 x 374,4 euros en 2017) et l'allocation pour les enfants dépend de leur âge (en 2017, 71,1 % de l'allocation d'un célibataire pour un enfant âgé de 7 à 14 ans par exemple).

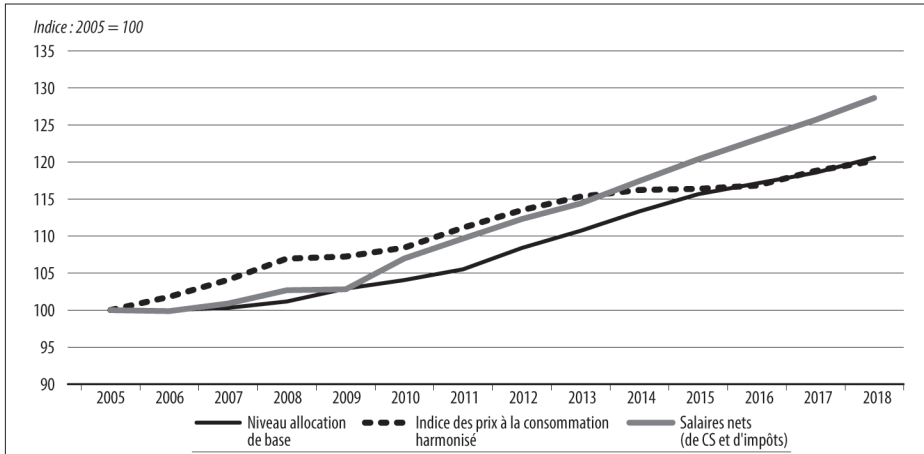
Entre deux enquêtes, le montant de l'allocation de base est revalorisé chaque année au 1^{er} janvier. Jusqu'en 2010, la

revalorisation était calée sur celle de la valeur du point de retraite. Cette indexation garantissait un maintien du pouvoir d'achat vis-à-vis des salariés, dans la mesure où la revalorisation de la valeur du point garantissait une « parité » nette intégrale entre les salariés et les retraités. À compter de 2001, les réformes des retraites ont rompu avec la parité nette intégrale, ce qui s'est traduit par une moindre progression de la valeur du point (Chagny, Monperrus-Veroni, 2007). À partir de 2012, dans le cadre de la réforme imposée par la Cour constitutionnelle fédérale, la revalorisation s'est effectuée sur la base de l'augmentation des prix à la consommation des biens et services pris en compte dans l'allocation de base, ainsi que de l'évolution du salaire net (de cotisations sociales et d'impôt) moyen tel que donné par la comptabilité nationale, selon une logique de garantie d'évolution du pouvoir d'achat sensiblement proche de celle de l'ensemble des salariés¹⁵. Sur l'ensemble de la période 2005-2018, le montant de l'allocation de base a évolué comme l'indice (global, tous ménages) des prix à la consommation (graphique 2). À une première phase de forte baisse du pouvoir d'achat (antérieure à la réforme de 2012) a succédé une phase de croissance plus rapide de l'allocation de base, qui a profité du dynamisme des salaires depuis la crise (+1,8 % en moyenne par an pour l'allocation de base, contre +0,95 % pour l'inflation sur la période entre 2012 et le 1^{er} semestre 2018).

La référence pour le calcul de l'allocation de base est régulièrement critiquée au principe qu'elle « entérine » la pauvreté plutôt qu'elle ne détermine un montant « objectif » de revenu minimum de subsistance. Les organisations d'aide sociale sont en première ligne pour revendiquer

15. 70 % pour les prix, 30 % pour les salaires nets.

Graphique 2. Évolution comparée de l'allocation de base (ALG II), des salaires nets mensuels par tête et de l'inflation (2005-2018)



Sources : Statistisches Bundesamt, Comptabilité Nationale, Arbeitsagentur.

une revalorisation d'ampleur de l'allocation de base.

La Fédération allemande de solidarité paritaire estimait ainsi qu'en 2017, le montant de l'allocation devait être revalorisé de près de 30 % (Der Paritätische Gesamtverband, 2016). Selon la Fédération, le pouvoir d'achat des ménages de référence ayant baissé entre 2008 et 2013, l'utilisation de l'enquête sur le budget des ménages conduit à répercuter ces pertes de pouvoir d'achat sur les bénéficiaires des minima. La Fédération critique également régulièrement les modifications du panier de biens pris en compte pour les calculs. En 2017, les dépenses d'alcool et de tabac ont été exclues, conduisant à amputer d'autant le montant de l'allocation pour l'ensemble des ménages, alors même que, selon la Fédération, 21 % seulement des ménages auraient des dépenses de tabac, et 61 % des dépenses en alcool. La Fédération critique également les conséquences, en termes de participation à la vie sociale et culturelle, des réductions opérées par exemple sur la prise

en compte des plantes d'intérieur, le soin des animaux domestiques, etc.

Les critiques mettent également en avant le fait que le mode de calcul entérine la pauvreté cachée, puisque fonder les calculs sur les dépenses des ménages pauvres qui ne perçoivent pas de revenu minimum garanti revient à faire l'hypothèse que tous les ménages éligibles le perçoivent effectivement, c'est-à-dire en font la demande et ne sont pas sanctionnés pour une raison ou une autre. Or, sur la base de l'enquête revenu et consommation des ménages de 2008, Bruckmeier *et alii* (2013) concluaient qu'entre 34 et 43 % des ménages éligibles n'avaient pas recours aux allocations ALG II et au minimum vieillesse (SGB XII). Le gouvernement reconnaît lui-même qu'il est impossible de tenir compte de ce biais dans le calcul des allocations (Deutscher Bundestag, 2016).

Le débat sur la prise en compte de la situation des familles

La situation des enfants ne cesse d'occuper le débat public depuis le début

des années 2010 et il ne se passe pas un mois sans qu'un article ou un reportage ne relate l'état de dénuement et de privation sociale des enfants dans certaines régions, en particulier dans les nouveaux *Länder*. La parution en 2010 d'une étude du Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, Institut allemand pour la recherche économique) mettant en évidence l'augmentation forte de la pauvreté, et en particulier la dégradation de la situation des enfants et des familles entre la fin des années 1990 et la fin des années 2000 a sans doute contribué à une prise de conscience plus aiguë de la situation (Grabka, Frick, 2010). Sur la base du micro-recensement, le taux de pauvreté monétaire des enfants et jeunes de moins de 18 ans se montait en 2016 à 20,2 %, stable depuis le milieu des années 2000 (BMAS, 2016b). La pauvreté de ces enfants est par ailleurs ancrée dans le temps. Une étude récente de la Fondation Bertelsmann (Tophoven *et al.*, 2017), s'appuyant sur le panel de l'Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB, Institut fédéral du travail) met en évidence que 20 % des enfants de moins de 15 ans sont durablement en situation de pauvreté monétaire (sur une période de cinq ans)¹⁶ : les enfants pauvres le restent, et cette situation n'est pas le lot des seules familles monoparentales, la participation des mères au marché du travail s'avérant décisive.

L'événement déclencheur du débat sur la nécessité de tenir compte des besoins spécifiques des enfants, afin de leur assurer une vie scolaire, sociale et culturelle suffisante pour leur offrir

d'autres perspectives que leurs parents, a été un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale de février 2010 (1 BvL 1/09), consécutif à une plainte déposée par trois familles de Dortmund en 2005. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a fait injonction au législateur de rendre plus transparentes les modalités de calcul de l'allocation ALG II pour les adultes, et de tenir compte des besoins spécifiques des enfants mineurs (scolarité) dans le calcul du minimum vital qui leur est destiné (Sozialgeld). La Cour a fait valoir qu'un revenu minimum décent, tel que garanti par la Loi constitutionnelle, ne devait pas s'entendre uniquement en termes d'existence physique, mais aussi en termes de « citoyenneté sociale » (participation sociale, culturelle, politique comme prérequis de l'indépendance économique et sociale). L'année 2010 a été marquée par d'intenses débats sur les conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Saluée par les organisations sociales, les associations de protection de l'enfance et de défense de la famille, la décision de la Cour a divisé les membres de la coalition CDU-CSU-FDP alors au pouvoir. Les débats se sont concentrés sur le bien-fondé de la revalorisation au regard des incitations à reprendre une activité¹⁷, ainsi que sur l'opportunité de privilégier des prestations en nature (sous forme de bons) plutôt que monétaires, pour permettre un accès effectif des enfants à leurs droits¹⁸.

La réforme, adoptée à l'automne 2010, est entrée en vigueur début 2011, dont le paquet « Formation/éducation et participation » (Bildungs und

16. Sur la base du seuil de 60 % du revenu médian.

17. Le dirigeant de l'époque du FDP, Guido Westerwelle, est allé jusqu'à parler de décadence romaine.

18. La ministre du Travail de l'époque, Ursula Von der Leyen (CDU), défendait ainsi l'idée de privilégier des prestations en nature pour les enfants.

Teilhabepaquet), qui comprend les éléments suivants :

- une subvention pour les besoins personnels scolaires de 100 euros par an ;
- une subvention pour les repas collectifs dans les écoles et les garderies pour enfants ;
- un remboursement des frais de transport ;
- un financement du soutien scolaire – si ce dernier est nécessaire et que des offres ne sont pas disponibles ;
- un financement des voyages scolaires ;
- l'encouragement de la participation à des activités socio-culturelles (sport, jeux, culture, éducation musicale) au travers d'un remboursement allant jusqu'à 10 euros par mois des dépenses engagées par les parents.

Ont été déclarés éligibles tous les enfants et les adolescents de moins de 25 ans (moins de 18 pour les activités socio-culturelles), quels que soient les revenus minima garantis, y compris donc les enfants de demandeurs d'asile. Sont également inclus les enfants qui, du fait du versement d'allocations logement ou familiales, ne relèvent pas des revenus de subsistance. Les communes sont responsables de la fourniture et de la mise en œuvre des services, le gouvernement fédéral remboursant les frais engagés.

Les débats portent depuis lors sur la mise en œuvre effective de ces droits, tout particulièrement des droits à la participation à des activités socio-culturelles. Les statistiques communiquées par le gouvernement portent en effet sur les montants engagés (repris dans les rapports annuels sur la pauvreté), mais pas sur la participation effective des enfants. Une enquête récente menée par la Fédération de solidarité paritaire (Der Paritätische Wohlfahrtsverband, 2018) a mis en évidence que plus de 85 %

des enfants de 6 à 15 ans éligibles à ces droits n'y avaient pas accès, avec des différences régionales très marquées : les taux de participation les plus élevés étaient observés dans le *Land* de Schleswig-Holstein (46 % en juillet 2017), contre 7 % en Sarre. L'incapacité des communes, sous très forte tension budgétaire depuis le début des années 2000, à dégager les ressources nécessaires est la principale raison invoquée. La situation de nombreuses communes rurales défavorisées est préoccupante : en l'absence de services communaux, les enfants n'ont accès à aucune activité de loisir si les parents n'ont pas de voiture, et les cantines n'y sont pas gratuites, contrairement à la situation de la plupart des grandes villes.

Le contrat de coalition adopté par la grande coalition au pouvoir depuis les élections législatives de l'automne 2017 prévoit une revalorisation des prestations familiales, en particulier du supplément familial (Kinderzuschlag), qui permet aux familles de ne pas recourir à l'allocation ALG II (voir *supra*). Les mesures proposées sont considérées comme insuffisantes pour venir à bout de la pauvreté infantile, et du dénuement social dans lequel vivent de nombreux enfants. Certains *Länder* prennent la décision de s'émanciper du droit fédéral, et de majorer sur leur propre budget les allocations versées aux familles pauvres (la Bavière notamment). La Fédération de solidarité paritaire plaide pour l'introduction d'un revenu de base forfaitaire accessible à tous les enfants, quel que soit leur revenu, en lien notamment avec la montée des réflexions autour du revenu universel (voir *infra*).

Le débat sur la refonte de l'allocation « Hartz IV » pour les chômeurs de longue durée et leur famille

L'un des objectifs affichés des réformes Hartz était de favoriser la reprise

d'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail, bénéficiaires de la nouvelle allocation de base, en accentuant fortement pour les chômeurs la pression concurrentielle à la reprise d'un emploi.

L'inefficacité à ramener vers l'emploi, *via* une logique de responsabilité individuelle combinant incitations financières et sanctions, des personnes durablement éloignées du marché du travail cumulant des situations de handicap social fort, est sans doute l'un des enseignements les plus notables des réformes Hartz. Ce diagnostic ne s'est imposé que très progressivement, mais a clairement contribué à alimenter les réflexions sur la nécessité d'une réforme de l'allocation ALG II, pour aller dans le sens d'une logique privilégiant la mise à disposition de postes de travail adaptés aux profils des bénéficiaires, plutôt que celle de la contrainte à accepter un emploi sous peine de sanctions.

L'allocation ALG II se caractérise en effet par la longueur des durées de recours, et le fait qu'une proportion non négligeable des bénéficiaires sont confrontés à des problèmes sociaux (de garde d'enfant, de santé, d'addiction, d'ordre psychologique, etc.) qui fragilise leur insertion sociale et rend leur recherche d'emploi plus difficile (Bähr *et al.*, 2018 ; Seibert *et al.*, 2017 ; Beste, Trappmann, 2016).

Sur les 6 millions de personnes qui percevaient la prestation de base pour demandeurs d'emploi (ALG II et Sozialgeld) en décembre 2014, 44 % la percevaient de manière continue depuis quatre ans. Sur les 6,2 millions de bénéficiaires inscrits en janvier 2005 au moment de l'entrée en vigueur de la prestation, un million en dépendait toujours dix ans plus tard, en décembre 2014 (Seibert *et al.*, 2017). Pour les personnes en âge

de travailler, percevoir l'allocation ne veut pas forcément dire être au chômage (Bruckmeier *et al.*, 2015). Seul un quart des personnes d'âge actif qui perçoivent la prestation sur une durée longue (le seuil étant fixé à 21 mois continus dans les statistiques de l'Agence fédérale pour l'emploi) étaient au chômage en 2017. Les autres occupent des emplois faiblement rémunérés, ou ne sont pas « disponibles » pour le marché du travail (Bundesagentur für Arbeit 2018 ; Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2018). Pour autant, les sorties vers l'emploi ne sont pas négligeables. Sur la base de l'analyse des trajectoires des personnes qui ont commencé à percevoir l'allocation en 2007, et ont été suivies longitudinalement jusqu'en 2017 (Seibert *et al.*, 2017), il ressort que dans un quart des cas, les bénéficiaires ont réussi à sortir du dispositif en occupant un emploi non aidé. Ces emplois sont souvent peu qualifiés, à durée déterminée. 42 % des emplois nouvellement occupés par les bénéficiaires étaient ainsi en 2013 des emplois d'« aidant » (Bruckmeier, Hohmeyer, 2018), c'est-à-dire des postes essentiellement manuels, ne requérant aucune qualification. Ces situations d'emploi ne sont pas stables : pour 45 % des allocataires ALG II qui avaient repris un emploi en 2013, c'était le cinquième emploi au cours des cinq dernières années, les peu qualifiés étant les plus exposés à ce risque d'instabilité et de précarité.

Les réflexions vont dans le sens d'un accompagnement renforcé de ces publics, afin de les ancrer plus durablement dans l'emploi. C'est ainsi que depuis août 2016, les bénéficiaires qui ont repris un emploi peuvent continuer à être accompagnés par l'Agence pour l'emploi, même s'ils n'ont plus accès à l'allocation (Bruckmeier, Hohmeyer, 2018).

Des propositions plus substantielles de refonte commencent à être discutées. Il en va ainsi de la proposition portée par le chef SPD du gouvernement de Berlin, qui a proposé en octobre 2017 d'introduire un revenu de base de solidarité (*solidarisches Grundeinkommen*). Le principe serait de proposer aux chômeurs de longue durée des emplois d'intérêt général, rémunérés au niveau du salaire minimum, proposés par les communes. À la grande différence de l'allocation ALG II, l'idée est d'*offrir* cette possibilité aux chômeurs, et non de les *forcer* à occuper ces emplois sous peine de sanctions. Pour mémoire, 953 000 sanctions ont été prononcées en 2017, à l'encontre de 7,7 % du total des personnes qui avaient perçu l'allocation au moins une fois dans l'année. Pour 33 504 d'entre elles, elles ont dû faire face à une suppression complète de l'allocation (Deutscher Bundestag, 2018). Pour les jeunes de moins de 25 ans, la sanction peut aussi concerner les aides au logement, ce qui est très régulièrement critiqué, y compris par l'Agence fédérale pour l'emploi ¹⁹. On n'est pas très loin, avec le revenu de base solidaire, du principe déployé dans des expérimentations du type de celle portée par l'association Territoires zéro chômeurs de longue durée (Mouzon, 2018).

Sur proposition du nouveau ministre SPD du Travail, Hubertus Heil, un projet de loi sur les « chances de participation » (Teilhabe-Chance Gesetz) a été adopté par le cabinet en juillet 2018, remanié depuis. Le projet consiste principalement en la création de deux dispositifs d'emplois aidés à destination des chômeurs de longue durée. Deux populations sont ciblées : les personnes

au chômage depuis plus de deux ans, les personnes âgées de 25 ans au moins qui ont été dépendantes de la prestation pour chômeurs de longue durée ALG II sept ans au cours des huit dernières années et n'ont que marginalement travaillé durant ces années. Les emplois aidés sont des emplois à temps complet soumis à cotisations sociales. Initialement, le projet prévoyait de subventionner ces emplois sur la base du salaire minimum. Dans les derniers arbitrages annoncés début novembre, et sous la pression notamment des syndicats et du Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats ; Künkler, 2018), il a été prévu de se fonder sur les salaires conventionnels. L'aide est dégressive dans le temps. Pour les personnes au chômage depuis deux ans, elle se monte à 75 % du coût employeur (déduction faite des cotisations chômage employeur), à 50 % la deuxième année. Pour les personnes durablement éloignées du marché du travail, les aides sont versées pour cinq ans. 100 % du coût employeur est pris en charge les deux premières années, et la subvention est abaissée de 10 points chaque année suivante (70 % la cinquième et dernière année). Les personnes bénéficient d'un accompagnement personnalisé (« *coaching* »).

Le dispositif doit entrer en vigueur en janvier 2019. Il concernerait 150 000 personnes (à comparer aux 400 000 personnes ayant été dépendantes de l'allocation sept ans d'affilée, selon les estimations de l'Agence fédérale pour l'emploi ²⁰). L'enveloppe prévue est de 4 milliards d'euros. On est loin d'un revenu de base de solidarité accessible à l'ensemble des chômeurs de longue durée, et centré

19. Voir l'interview du directeur de l'Agence fédérale pour l'emploi, Detlef Scheele, sur la chaîne de télévision ZDF le 11 avril 2018.

20. Voir l'interview de Detlef Scheele dans *Die Junge Welt*, 7 novembre 2018.

sur des emplois d'intérêt général. Tous les employeurs, y compris ceux du secteur marchand, y seront en effet éligibles, ce qui ouvre la porte à des effets d'aubaine et de substitution, un point dénoncé par le DGB (Künkler, 2018).

Comme ailleurs en Europe, et en lien avec les débats autour des effets de la transition numérique, des propositions visant à introduire un revenu de base universel, s'inspirant des propositions portées par Philippe Van Parijs (Van Parijs, Vanderborcht, 2017), ont récemment fait leur apparition dans le débat public ²¹, suscitant une opposition générale des organisations syndicales (Ver.di, 2017 ; Smolenski *et al.*, 2018).

Le débat sur la prise en compte des migrants

La capacité du système de minima sociaux, voire du tissu social, à absorber l'arrivée de « nouveaux » migrants et de réfugiés occupe une place prépondérante dans le débat public depuis 2011.

L'Allemagne a restreint la liberté de circulation des ressortissants des nouveaux États membres entrés dans l'Union européenne en 2004 (excepté Chypre et Malte), et cela a été le cas jusqu'à la fin 2013 pour les ressortissants bulgares et roumains (pays ayant adhéré à l'Union en 2007). L'Allemagne a par ailleurs systématiquement argué de la double nature de la prestation ALG II (instrument de la politique du marché du travail et revenu minimum garanti pour les personnes dans le besoin) pour justifier de déroger au règlement sur la coordination des systèmes de Sécurité sociale (n° 883/2004) et ne pas octroyer l'allocation aux ressortissants étrangers de l'UE chômeurs,

au motif que l'allocation ne constitue pas une prestation chômage (schéma 2, *supra*). Avant même que le débat ne s'étende, en 2015, face à la gestion de l'afflux de réfugiés, les restrictions de l'accès des ressortissants étrangers de l'UE aux revenus minima garantis ont donné lieu à une intense activité jurisprudentielle, avec des arrêts souvent favorables à l'octroi de la part des tribunaux sociaux. La Cour de justice de l'UE a, dans ses différents arrêts, donné quant à elle systématiquement raison aux restrictions imposées par l'Allemagne (arrêts Dano du 11 novembre 2014, Alimanovic du 15 septembre 2015, Garcia-Neto du 25 février 2016). Certains de ces arrêts ont suscité un très intense écho médiatique, tout particulièrement l'arrêt Dano de 2014, interprété comme une mesure anti-« tourisme social ».

Le débat sur le traitement des ressortissants étrangers s'est considérablement durci depuis 2016, dans un contexte d'afflux massif des réfugiés et de montée de l'extrême droite. Ainsi, la loi du 22 décembre 2016, impulsée par la ministre du Travail Andrea Nahles (SPD) et adoptée dans un contexte pré-électoral marqué par la situation des migrants, est très controversée au sein de la coalition. Elle a en effet considérablement durci l'accès aux ressortissants de l'UE sans emploi aux allocations « Hartz IV », en introduisant une période de carence de cinq ans. Le durcissement est également net pour les réfugiés. En mars 2016, la loi « Asylpaket II » a ainsi retiré le bénéfice de certains besoins aux demandeurs d'asile : formation, télévision, ordinateurs, logiciels, au motif que ceux-ci sont

21. Une première expérimentation baptisée « HartzPlus » débutera ainsi en mai 2019 à Berlin, portée par le collectif Sanktionsfrei, constitué de représentants volontaires de l'administration, du numérique et du monde juridique, visant à démontrer l'inefficacité d'un système basé sur les sanctions.

fournis par les centres d'hébergement collectif.

Conclusion

Depuis le milieu des années 2000 et la rupture de l'Agenda 2010, les politiques menées en Allemagne sur le terrain des réformes du marché du travail, de la prise en charge du non-emploi et des personnes dans le besoin, des revenus minima garantis (l'emblématique allocation « Hartz IV ») sont très régulièrement invoquées, pour en commenter et évaluer les effets sur les performances du marché du travail, la capacité à réintégrer des personnes durablement éloignées de l'emploi au travers d'une combinaison droits-devoirs ou, plus récemment, sur l'impact de la prise en charge des migrants et réfugiés sur les dispositifs de solidarité. Les débats récents dont cette contribution fait état mettent en évidence des inflexions majeures dans la conception même des dispositifs de revenus minimum garantis. Au fil des ans, l'incapacité à ramener vers l'emploi *via* une logique principalement marchande des personnes durablement éloignées du marché du travail cumulant des situations de handicap social fort s'est en effet peu à peu imposée. Gageons que ces évolutions, qui participent d'une prise de distance avec une logique intrinsèquement marchande de responsabilisation individuelle et d'une attention croissante portée aux *besoins* des personnes concernées, plutôt qu'à leurs devoirs, sera susceptible d'alimenter la réflexion de ce côté-ci du Rhin.

Sources :

- Bähr H., Dietz M., Kupka P., Ramos Lobato P., Stobbe H. (2018), *Grundsicherung und Arbeitsmarkt in Deutschland: Lebenslagen – Instrumente – Wirkungen*, Bielefeld, IAB Bibliothek, 370.
- Beste J., Trappmann M. (2016), « Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich », *IAB-Kurzbericht*, n° 21/2016, <https://www.econstor.eu/handle/10419/158497>.
- BMAS (2016a), Übersicht über das Sozialrecht – 2016/2017.
- BMAS (2016b), *Lebenslagen in Deutschland – Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bericht, <https://goo.gl/tAqQ3P>.
- Bruckmeier K., Lietzmann T., Rothe T., Saile A.T. (2015), « Grundsicherung für Arbeit-suchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit », *IAB-Kurzbericht*, n° 20/2015, <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb2015.pdf>.
- Bruckmeier K., Hohmeyer K. (2018), « Arbeit-saufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfänger-n: Nachhaltige Integration bleibt schwierig », *IAB-Kurzbericht*, n° 2/2018, <http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0218.pdf>.
- Bruckmeier K., Mühlhan J., Peichl A. (2018), « Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen », *ifo Schnelldienst*, vol. 71, n° 03/2018, p. 25-28, <https://www.econstor.eu/handle/10419/175163>.
- Bruckmeier K., Pauser J., Walwei U., Wiemers J. (2013), « Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung », *IAB-Forschungsbericht*, n° 5/2013, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb0513.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit (2018), « Strukturen der Grundsicherung SGB II – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005) », <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Footer/Top-Produkte/Strukturen-der-Grundsicherung-SGBII-Nav.html>.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017), *Familienreport 2017: Leistungen, Wirkungen, Trends*, <https://goo.gl/6BrUxR?>.
- Chagny O. (2009), « Retour sur les réformes du marché du travail en Allemagne », *La Revue de l'IRES*, n° 58, p. 65-110, <https://goo.gl/VSiqai>.

ALLEMAGNE

Chagny O., Le Bayon S., Mathieu C., Sterdyniak H. (2018), « Salaire minimum : du coût salarial au niveau de vie, une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni », *Document de travail de l'IRES*, n° 01.2018, <https://goo.gl/S7Q33t>.

Chagny O., Monperrus-Veroni P. (2007), « Les paramètres de la réforme : une comparaison France-Allemagne », *Retraite et Société*, n° 50, p. 77-113, <https://www.cairn.info/revue-retraite-et-societe1-2007-1-page-77.htm>.

Der Paritätische Gesamtverband (2016), *Regelsätze 2017 – Kritische Anmerkungen zur Neuberechnung der Hartz IV-Regelsätze durch das Bundesministerium Arbeit und Soziales und Alternativberechnungen der paritätischen Forschungsstelle*, Paritätische Forschungsstelle, September, <https://goo.gl/jdG62Q>.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband (2018), « Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus », *Kurzexpertise*, n° 4/2018, 18. September, <https://goo.gl/dQG941>.

Deutscher Bundestag (2016), « Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke », *Drucksache*, n° 18/10337, 16. November, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/103/1810337.pdf>.

Deutscher Bundestag (2018), « Kleine Anfrage der Abgeordneten Sven Lehmann, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Ekin Deligöz, Sven-Christian Kindler, Stefan Schmidt und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Sanktionspraxis im SGB II », *Drucksache*, n° 19/2104, 14. Mai, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/021/1902104.pdf>.

Geißler R., Niemann F.-S. (2015), *Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann*, Bertelsmann Stiftung. <https://goo.gl/wBhQKP>.

Grabka M.M., Frick J.R. (2010), « Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland : Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen », *DIW Wochenbericht*, n° 7/2010, https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.347267.de.

Kofner S. (2006), *Auswirkungen des ALG II auf das Wanderungsverhalten und die soziale Segregation*, Mai.

Künkler M. (2018), « Langzeitarbeitslosigkeit als Kernproblem des Arbeitsmarkts », *Soziale Sicherheit*, n° 07/2018, p. 261-267.

Mouzon C. (2018), « Le chômage de longue durée n'est pas une fatalité », *Alternatives économiques*, 20 novembre 2018.

Seibert H., Wurdack A., Bruckmeier K., Graf T., Lietzmann T. (2017), « Typische Verlaufsmuster beim Grundsicherungsbezug: Für einige Dauerzustand, für andere nur eine Episode », *IAB-Kurzbericht*, n° 4/2017, <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb0417.pdf>.

Smolenski T., Mohr K., Bothfeld S. (2018), « Bedingungsloses Grundeinkommen: Gegenmodell zum Sozialstaat 4.0 », *Arbeitspapier*, n° 4/2018, IG Metall, <https://goo.gl/6XEKXp>.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018), *Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2017*, Nürnberg, Mai, <https://goo.gl/52cdQF>.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017), *Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik*.

Tophoven S., Lietzmann T., Reiter S., Wenzig C. (2017), *Armutsmuster in Kindheit und Jugend: Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut*, IAB/Bertelsmann Stiftung, <https://goo.gl/HQcXF6>.

Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Harvard University Press.

Veil M. (2005), « Allemagne : les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 92, janvier, p. 5-19, <https://goo.gl/qoPCok>.

Ver.di (2017), « Bedingungsloses Grundeinkommen: Risiken und Nebenwirkungen einer wohlklingenden Idee », *Wirtschaftspolitik Informationen*, n° 4, Dezember, <https://goo.gl/eYUrDs>.

von Ossietzky C. (2010), *Auswirkungen der Regelungen der Unterkunftskosten (Hartz IV) auf die Segregationsdynamiken in Oldenburg*, Bachelorarbeit, September, http://oops.uni-oldenburg.de/1048/1/Bachelorarbeit_final_version.pdf.

Zipfel F. (2010), « Kommunalfinanzen – zukunftssicher aufgestellt? », *Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen*, n° 482.