

Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale

POLITIQUES ET INSTITUTIONS ALLEMANDES D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Marie-José FLEURY

LES *PAPIERS* DU CERC

N° 2005 - 01

Décembre 2005

POLITIQUES ET INSTITUTIONS ALLEMANDES D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Marie-José FLEURY*

Ce document de travail n'engage que son auteur. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

(*) Marie-José Fleury est rapporteure au CERC, Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, marie-jo.fleury@cerc.gouv.fr

RÉSUMÉ

Durant la fin des années 1990 et notamment à partir de 2002, l'Allemagne a entrepris un ensemble de réformes de grande ampleur concernant le traitement du chômage et de l'aide sociale.

Ceci a conduit à une forte réorganisation du système institutionnel à plusieurs niveaux : la gouvernance du service public de l'emploi (l'Agence fédérale du travail) du point de vue de la place des partenaires sociaux comme des Länder et des communes.

Pour la gestion du système rénové d'allocation, des modes de collaboration particuliers sont en cours de développement entre l'Agence fédérale et les communes.

Les réformes ont conduit à une ouverture plus grande aux opérateurs privés dans un système régulé par le service public de l'emploi avec des formules originales soit de recours à des entreprises d'intérim soit de liberté donnée à certains demandeurs d'emploi de choisir l'opérateur de placement ou de formation par un système de bons.

Enfin, tout un ensemble de formules d'emploi partiellement cumulables avec la situation de demandeur d'emploi indemnisé ont été développées.

Mots-clés : Politiques d'emploi, retour à l'emploi, assurance chômage, agence de l'emploi, garantie de ressources, évaluation, institutions, acteurs.

Classification JEL : E24, H55, I38, J23, J65, J68.

Chargé par le Premier ministre d'un rapport sur l'aide au retour à l'emploi en France, le CERC ne s'est pas limité à l'analyse des dispositifs français, il a étudié certaines expériences étrangères. C'est ainsi que plusieurs rapporteurs ont réalisé des missions d'étude dans cinq pays : le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne. Ce document présente l'architecture du système allemand de traitement du chômage et analyse ses modalités de fonctionnement au travers des dernières réformes Hartz.

La mission d'étude en Allemagne s'est déroulée du 21 au 24 juin 2005 par une équipe de rapporteurs du CERC : Marie-José Fleury et Michèle Mansuy. Elle a été organisée par les services de l'Ambassade de France. Sur place nous avons rencontré plusieurs responsables des organismes participants au service public de l'emploi, notamment l'Agence fédérale de l'emploi à Nuremberg. Nous avons également eu des entretiens avec un membre du ministère de l'Économie et de l'Emploi, des représentants du conseil d'évaluation/de médiation de la loi Hartz IV, l'équipe de la communauté de travail de Berlin-Mitte, et de la *PSA Tertia*, un représentant de la confédération syndicale *DGB*, du patronat allemand *BDA* et des experts du *BIBB*, *DIW* et de l'*IAB* (voir la liste en fin de document).

Ce document s'est fondé sur l'étude de terrain et en particulier les discussions avec les agents du service public de l'emploi. Il tire parti également de nombreux documents et rapports publiés par les autorités allemandes ; ainsi que de l'étude menée par O. Chagny (2005).

Dans son rapport *Aider au retour à l'emploi*, le CERC compare les principaux aspects du système français avec ceux des cinq pays étudiés, dont l'Allemagne. Le système allemand d'aide au retour à l'emploi fait également l'objet d'une présentation synthétique en annexe de ce rapport. Le présent document étudie plus en détail la politique d'emploi menée en Allemagne et les modes de traitement du chômage.

INTRODUCTION

Le cas de l'Allemagne est intéressant à étudier, non pas au regard des performances actuelles en matière de chômage, mais plutôt en raison de l'ampleur des réformes entreprises depuis la fin des années 1990 et, en particulier, depuis 2002.

Après avoir rappelé, dans cette introduction, les caractéristiques du chômage en Allemagne et évoqué la succession des réformes récentes, la première partie de ce document de travail décrit le schéma organisationnel actuel et les conditions de sa mise en place. Dans une seconde partie est analysée la réforme des revenus de remplacement (allocation d'assurance chômage et allocation de solidarité). Les modalités de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi font l'objet de la troisième partie. Une quatrième est consacrée à l'ouverture du marché de l'aide au retour à l'emploi à des opérateurs privés. Enfin, la dernière partie détaille les différentes prestations et instruments mis en œuvre pour l'aide au retour à l'emploi.

Contexte du chômage en Allemagne

L'Allemagne est le pays le plus peuplé de l'Union Européenne (82,5 millions d'habitants en 2004). Comme pour la plupart de ses voisins européens, la lutte contre le chômage est une constante des politiques allemandes de l'emploi ou du marché du travail depuis les années 1970, date du premier choc pétrolier. De plus, et surtout, l'Allemagne a eu à faire face, en matière de chômage, aux effets de la réunification de 1991.

En 2004, le PIB par tête était égal à la moyenne de l'UE à 15¹. L'Allemagne connaît actuellement une croissance économique ralentie (0,7 % entre 2000 et 2004²) inférieure à celle de l'UE à 15 (1,5 %).

Le taux d'activité en Allemagne est plus important qu'en France et, en moyenne, de l'UE à 15 (respectivement 72,7 %, 69,5 % 70,8 %). Le taux d'emploi allemand s'établit à un niveau élevé par rapport à la France, mais proche de la moyenne des pays de l'UE à 15 (respectivement 65,5 %, 62,8 % et 65 %). Il est encore inférieur à l'objectif fixé par la stratégie européenne de Lisbonne d'un taux d'emploi de 70 % en 2010.

Le taux de chômage au sens du BIT était de 7,7 % en 1993 et de 9,5 % en 2004 (graphique 1). Ces résultats apparaissent relativement favorables au regard de ceux enregistrés en France, et même pour la moyenne des pays de l'Union européenne à 15, surtout si l'on tient compte des difficultés spécifiques des Länder de l'Est (voir infra).

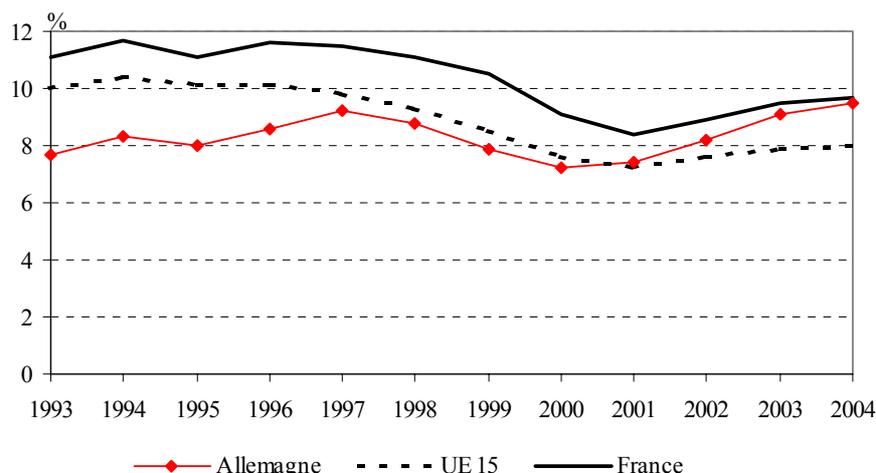
La difficile interprétation des données provisoires pour 2005

Les données provisoires relatives au chômage en 2005 sont délicates à interpréter. Selon les données de la Bundesagentur für Arbeit publiées par la Bundesbank, en octobre 2005, le taux de chômage total était de 11,6 % dont 9,8 % à l'Ouest et 18,2 % à l'Est. En fait, la situation du chômage n'a pas réellement changé. La quasi-fusion entre l'allocation de solidarité *Arbeitslosenhilfe* et de la garantie de ressources *Sozialhilfe* imposant à une très grande fraction des allocataires de cette dernière de rechercher un emploi, a fait entrer dans les statistiques du chômage toute une population qui n'était pas antérieurement recensée comme chômeur. Ceci a contribué à faire augmenter artificiellement le chiffre du chômage.

¹ Source : Eurostat, PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) (EU 25 = 100).

² Source : Eurostat.

Graphique 1 - Taux de chômage BIT en évolution de 1993 à 2004



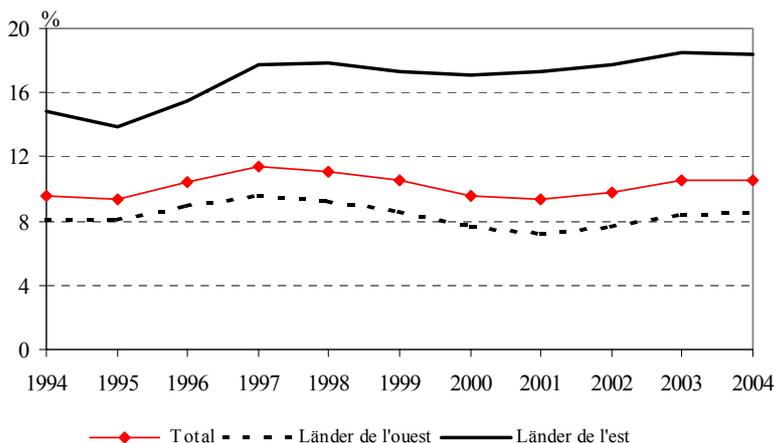
Source : Perspectives de l'emploi OCDE, 2005

De même, le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans, 11,7 % en 2004, est relativement modéré par rapport à la France et à la moyenne de l'UE à 15, respectivement (21,3 %, 15,6 %). La raison essentielle est sans doute l'importance de l'apprentissage.

Par contre, le chômage de longue durée occupe une place plus importante relativement à la France et à l'UE (respectivement 51,8 %, 41,6 % et 42,4 %). Ainsi, en 2004, 26 % des chômeurs étaient au chômage depuis moins de trois mois, 35 % y étaient entre trois et douze mois, 9 % entre un à deux ans, enfin, 20 % depuis plus de deux ans. En moyenne, le chômeur restait 267 jours au chômage. (Agence fédérale du travail, 2005). La part des chômeurs indemnisés était de 79,6 % en 2004 (Chagny, 2005).

Des différences substantielles apparaissent entre les deux parties de l'Allemagne (graphique 2). Le taux de chômage dans les Länder de l'Est est nettement plus élevé (10 points environ) que dans ceux de l'Ouest avec une forte accentuation de l'écart dans les années 1995 à 1997.

Graphique 2 - Allemagne, taux de chômage global et dans les anciens et nouveaux Länder de 1992 à 2004



Note : Les données ne sont pas homogènes à celles du chômage BIT ; d'une part, elles sont exprimées en pourcentage de la population active civile ; d'autre part, elles comptabilisent comme chômeurs, les demandeurs d'emploi travaillant moins de 15 heures.

Source : Bundesagentur für Arbeit, 2005

Les femmes de l'Est ont été davantage affectées par le chômage que les femmes de l'Ouest, en raison d'une plus forte tradition de participation au marché du travail. En 1991, le taux d'activité des femmes était de 77 % dans les Länder de l'Est contre 58 % à l'Ouest (Office fédéral du travail, 2001). Toutefois, le taux de participation, aussi bien que le taux de chômage, convergent rapidement. En 2003, le taux d'activité des femmes était de 73 % à l'Est contre 65 % à l'Ouest ; la part des femmes dans les chômeurs atteignait 49 % à l'Est contre 43 % à l'Ouest.

En 2003, la part des chômeurs âgés de moins de 25 ans s'élevait respectivement à 12,3 % à l'Est et 12,2 % à l'Ouest tandis que la part des chômeurs âgés de 55 ans et plus diffère davantage (respectivement 10,1 % à l'Est et 11,9 % à l'Ouest). Le chômage de longue durée, du côté Ouest, a crû jusqu'en 2000 de façon constante. Il a décliné en 2001 et 2002 et a recommencé à s'accroître à partir de 2003. La situation dans l'ex Allemagne de l'Est s'est avérée différente. A l'accroissement du chômage s'est ajouté celui de la part de chômage de longue durée jusqu'en 1994. Quand le chômage a marqué une pause en 1995, il en a été de même pour le chômage de longue durée. La tendance à la baisse s'est accentuée en 1996 pour le chômage de longue durée. Depuis cette date, la proportion de chômage de longue durée n'a cessé de s'accroître, indépendamment du chiffre du chômage. Le chômage de longue durée dans les Länder de l'Est a atteint un niveau persistant comparable, voire même plus important que le chômage dans les Länder de l'Ouest en 2000 (Wunsch, 2005).

Tableau 1 - **Emploi et chômage en 2004**

	en %		
	Allemagne	France	UE à 15
Taux d'emploi 15-64 ans	65,5	62,8	65
<i>Hommes</i>	71	68,8	72,9
<i>Femmes</i>	59,9	56,9	57,1
15-24 ans	41,9	29,5	40,7
25-54 ans	79,5	79,2	77,8
55-64 ans	39,2	37,1	41,8
Part du chômage de longue durée (>12 mois)	51,8	41,6	42,4

Source : Perspectives de l'emploi OCDE, 2005.

La croissance du chômage et en particulier du chômage de longue durée s'est traduite par une augmentation considérable du nombre d'allocataires de revenus de remplacement. Ces revenus étaient de trois types (voir infra pour une présentation détaillée) : une allocation d'assurance chômage, l'*Arbeitslosengeld*, financée sur cotisations sociales, une allocation de solidarité, l'*Arbeitslosenhilfe*, sous conditions de ressources dont le plafond était fonction des revenus salariaux antérieurs pour les chômeurs en fin de droit et qui était financée par le *Bund (Etat fédéral)*, enfin une allocation de garantie de ressources la *Sozialhilfe*, également sous conditions de ressources et financée par les communes de manière principale et par les Länder.

Entre 1991 et 1997, le nombre d'allocataires de l'assurance chômage avait plus que doublé pour dépasser les deux millions, la croissance du nombre des allocataires bénéficiant de l'allocation de solidarité était encore plus spectaculaire, presque un quadruplement entre 1991 et 1998 (atteignant 1,5 million en 1998 et 1,7 en 2002). Enfin, entre 1991 et 1998, les allocataires de l'aide sociale étaient passés de 1,7 à près de 3 millions.

Au total, il en résultait une charge considérable pour les finances publiques. Par ailleurs, les communes avaient souvent été conduites à développer leur propre politique d'insertion parfois en collaboration avec le service public de l'emploi avec quelques conflits d'objectifs.

L'Allemagne consacre une part importante, relativement à son PIB, aux dépenses pour l'emploi, plus que la France, par exemple. La différence concerne les dépenses passives (2,3 % contre 1,7 % en 2003) ; pour les dépenses actives le chiffre est semblable, soit environ 0,9 %. La moyenne de l'Union Européenne à 15 est de respectivement 1,4 % et 0,7 %.

Tableau 2 - Dépenses publiques pour l'emploi en pourcentage du PIB en Allemagne, en 2003

Formation professionnelle	0,4
Rotation et partage du travail	0,0
Incitations à l'emploi	0,1
Mesures en faveur des handicapés	0,2
Création directe d'emplois	0,1
Aides à la création d'entreprises	0,1
Total des mesures actives (catégories 2-7)	0,9
Indemnisation du chômage	2,3
Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	0,0
Total des mesures passives (catégories 8-9)	2,3
Total (2-7)+(8-9)	3,2

Note : Dans les statistiques harmonisées certaines données de la catégorie 1 des dépenses actives ne sont pas disponibles (Services aux clients et Autres services/activités).

Source : EUROSTAT, 2005.

Les réformes du traitement du chômage

Les réformes engagées depuis 1998 et qui se sont accélérées entre 2002 et 2005 ont profondément modifié les revenus de remplacement aboutissant à une quasi-fusion de l'allocation de solidarité et de la garantie de ressources pour constituer une allocation dite *Arbeitslosengeld II* concernant toutes les personnes d'âge actif susceptibles de pouvoir travailler pour une durée minimale de trois heures par jour. L'aide sociale subsistant de manière résiduelle (voir infra). Le considérable renforcement des objectifs d'activation visant en particulier à lutter contre le chômage de longue durée ou l'inactivité s'est accompagné d'une modification importante de la gouvernance (étaient en jeu d'une part, les rôles respectifs de l'Agence fédérale du travail et des communes et, d'autre part, la place des partenaires sociaux). Enfin, les réformes ont affecté les schémas organisationnels notamment au niveau local tandis que, par ailleurs, se développait un recours accru aux opérateurs externes pour l'accompagnement et l'aide au retour à l'emploi.

Les dernières réformes issues de la loi Job Aktiv (2002)³ et surtout les lois Hartz I à IV (2003-2005) sont le résultat d'un long processus.

Pour ces réformes, le gouvernement de G. Schroeder n'a pas emprunté la voie suivie avec succès pour les réformes des retraites. Il n'a pas non plus pris celle du « Pacte pour l'emploi et la compétitivité »⁴ qui s'est heurté, en février 2003, à l'impossibilité pour les partenaires sociaux d'établir un ordre du jour, laissant la voie libre à l'Agenda 2010 du chancelier⁵. Le gouvernement a nommé une commission d'experts appelée « Prestation de services modernes pour le marché du travail »⁶, présidée par

³ *Aktiv* ou *Aktiv* signifiant « *Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln* » c'est-à-dire « activer, qualifier, former, investir et placer ».

⁴ L'aspiration au consensus amène à privilégier des formes de dialogue avec les représentants les plus innovateurs et les plus dynamiques aussi bien des partis, des syndicats que du patronat. La concertation avait donc repris en 1998 sous le premier gouvernement de G. Schröder dans le cadre du Pacte pour l'emploi, la formation, la compétitivité (*Bündnis für Arbeit*), le 7 décembre 1998. Cette concertation associait des experts ou universitaires proches des milieux syndical, patronal et gouvernemental. Elle était structurée en réunions au sommet préparées par le groupe d'orientation, les groupes de travail et thématiques et aussi par le groupe de benchmarking.

⁵ L'Agenda 2010 ne se limite pas aux réformes du marché du travail et aux lois Hartz mais comprend aussi, entre autres, les réformes du système de santé, des retraites, de la fiscalité.

⁶ La commission Hartz était composée de 15 membres. Trois membres étaient des directeurs du personnel de grandes entreprises Deutsche Bahn, Deutsche Bank et BASF. Y ont participé un seul représentant patronal de la confédération allemande de l'artisanat ZDH (membre de la CDU), trois consultants supposés représenter le monde de l'économie, pour les organisations syndicales Ver.di et IG Metall, le ministre du travail de Rhénanie du Nord-Westphalie (dernier bastion SPD jusqu'aux élections de 2005) et le maire social-démocrate de Leipzig, deux

P. Hartz, ancien directeur du personnel de Volkswagen et ami personnel de G. Schoeder, dans laquelle ont siégé des représentants syndicaux. Elle a rendu son rapport le 16 août 2002, en l'absence du patronat et en présence des syndicats. Sa concrétisation a donné lieu aux diverses lois dénommées « Hartz ».

Avant cela, la première grande réforme menée avait été celle de la loi sur la promotion de l'emploi, (*Arbeitsförderungsgesetz, AFG*) de 1969 qui a remplacé la loi AVAG⁷ de 1927 sur le placement et l'assurance des chômeurs. Elle a prévalu jusqu'en 1997. L'AFG a été l'une des lois les plus importantes adoptées dans la décennie 1960. Cette loi introduisait, à côté des services de placement et d'indemnisation, une série de mesures d'activation du marché du travail allemand : aide à la formation professionnelle, mesures générales de créations d'emplois ABM (*Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*)⁸ ou mesures ciblées destinées à favoriser la création d'emplois, par exemple, pour les salariés âgés. Elles ont été adaptées à la situation des nouveaux Länder sous forme de subvention à l'employeur pour réduire le coût salarial (*Lohnkostenzuschüsse*). Cette loi s'articulait avec celle relative à l'aide à la stabilité et la croissance de 1967 chargée d'assurer la régulation macro-économique. La lutte contre le chômage de masse était considérée comme relevant de cette dernière. Les organisations syndicales se méfiaient de la loi de promotion de l'emploi par crainte du développement d'un marché du travail de second ordre. Les moyens mis en oeuvre ont surtout servi à une diminution défensive de l'offre de main-d'œuvre par des mesures de retrait du marché du travail (préretraite, incapacité professionnelle, formation).

Ce dispositif législatif a montré ses limites à partir de l'unification allemande de 1990 notamment de la parité du Deutschmark (Union monétaire, économique et sociale du 1^{er} juillet 1990). Le chômage a crû rapidement et est devenu persistant en raison de l'inadéquation entre les instruments, les possibilités offerts par l'AFG et les besoins du marché du travail. A un chômage d'origine conjoncturelle principalement dû à la croissance économique faible, un sévère ralentissement de la demande intérieure couplé par période à un recul des exportations⁹, s'est ajouté un chômage d'origine structurelle. La réunification a été le catalyseur des faiblesses structurelles provenant à la fois, pour certains commentateurs, d'une réglementation excessive des marchés et du poids des prélèvements obligatoires, lui-même engendré par les coûts du système de protection sociale.

En 1998, presque trente ans après avoir été adoptée et de nombreuses fois amendée, l'AFG a été remplacée par le Code social III (*Sozialgesetzbuch III, SGB III*)¹⁰ qui a modifié de façon substantielle les règles de fonctionnement du marché du travail allemand. Les mesures concernaient aussi bien les demandeurs d'emploi que les travailleurs directement menacés de chômage. L'objectif était de prévenir et surtout de réduire le chômage. L'une des voies a été la réduction de l'indemnisation afin d'inciter à reprendre une activité. Les mesures actives devenaient prioritaires par rapport aux mesures passives (indemnisation).

professeurs d'université, le président de l'Office du travail du Land de Hesse à Kassel, inventeur du modèle de Hesse en matière de placement des chômeurs par contrats individualisés et de travail temporaire généralisé par la loi Job-Aktiv (octobre 2001).

⁷ Loi sur l'assurance-chômage et les bureaux de placement (*AVAG*) du 16 juillet 1927.

⁸ L'ABM est un dispositif ou un ensemble de mesures favorisant la création d'emploi à durée indéterminée d'intérêt public ou visant à l'amélioration de la qualité de l'environnement ou des infrastructures sociales pour des publics très difficiles à placer (au chômage depuis six mois sur les douze derniers mois). Les employeurs peuvent être les personnes morales de droit public, des entreprises ou des institutions d'intérêt général ainsi que des entreprises, institutions de droit privé. L'aide financière correspond à une subvention de 50 à 75 % du salaire conventionnel ou local, attribuée et financée par l'Office fédéral du travail. Elle peut atteindre 90 % si le taux de chômage de la circonscription est supérieur de 30 % au taux moyen fédéral voire 100 % pour 15 % au plus des salariés en ABM. En cas de difficultés à financer la contrepartie, une aide majorée jusqu'à 100 % est toujours possible à condition que le Land finance par moitié avec l'Office (Milano, 1998). Les ABM ont été modifiés par la loi Hartz III du 23 décembre 2003 entrée en vigueur en janvier 2004.

⁹ La part de l'Allemagne dans les ventes mondiales s'est réduite de 12 % en 1990 à 9 % en 2001. En revanche, l'excédent commercial a atteint un nouveau record à près de 126 milliards d'euros soit 7 % de son PIB en septembre 2005. Sur la même période, la France accuse un déficit de 17 milliards d'euros.

¹⁰ La promotion du travail devint partie intégrante du Code social (*SGB*), en tant que livre III.

Avant les réformes Hartz, l'évaluation des politiques et de leurs effets était évoquée mais pas nécessairement transcrite dans les faits. Toutefois, certaines études étaient menées mais assez limitées quant à l'interprétation. Les bases de données étaient insuffisantes.

Ce constat a permis une innovation dans les lois Hartz soumises, désormais, à évaluation obligatoire devant le *Bundestag*. De plus, les bases de données de l'Agence fédérale du travail ont été rendues accessibles.

Enfin, un conseil de médiateurs a été mis en place pour corriger la loi Hartz IV dans sa mise en œuvre. Il est chargé de veiller à la bonne mise en place de la loi, et de proposer des aménagements ou des corrections au législateur.

Les grandes réformes du traitement du chômage

1927 : loi du 16 juillet sur l'assurance-chômage et les bureaux de placement (AVAG)

1969 : loi sur la promotion de l'emploi (*Arbeitsförderungsgesetz, AFG*) ;

1998 : 1ères réformes du marché du travail sous l'ère du chancelier Schroeder

2000 : projet d'activation du conseil scientifique du Pacte pour l'emploi

2001 : loi Job Aqktiv

2002 : loi du 23 mars sur la simplification de la représentation des salariés dans les conseils de surveillance modifiant la cogestion

2002 : le rapport de la Commission Hartz

2003 : l'Agenda 2010 et les 4 lois Hartz

Hartz I (1er janvier) : *Personal Service Agenturen*

Hartz II (entre janvier et avril) : modification des dispositions relatives aux mini et midi-jobs, création des « *Ich/Familie-AG* », « *Ein euro job* », mise en place des communautés de travail

2004 : Hartz III (1^{er} janvier) : Agence fédérale du travail

2005 : Hartz IV (1^{er} janvier) : suppression de l'aide aux chômeurs en fin de droits et de la garantie de ressources remplacées par la création de l'*Arbeitslosengeld II*.

1. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET LA GOUVERNANCE

Dans la communication « *Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi* » de 1998, la Commission insistait sur la nécessaire modernisation des Services Publics de l'Emploi (SPE). Elle relevait comme défis notamment : le placement des demandeurs d'emploi et la gestion des allocations. En effet, « *la création d'un régime d'allocations contribuant davantage à l'emploi implique la nécessité de resserrer le lien entre la gestion des allocations de chômage et la fourniture de services d'emploi* ».

Ainsi, le Royaume-Uni a poussé à l'extrême la logique d'intégration des publics avec les *Jobcentre Plus*. Les Pays-Bas, quant à eux, ont suivi une voie différente : tout demandeur d'emploi, qu'il soit indemnisé ou non, ainsi que celui sous garantie de ressources doit entrer en contact avec un organisme unique, le Centre pour l'emploi et les Revenus (CWI) qui détermine le mode de prise en charge. L'Allemagne, tout en s'inspirant de ces expérimentations¹¹, a pris une autre option.

Le schéma organisationnel retenu est propre à chacun des pays en fonction de son histoire, notamment sociale, de son mode de développement institutionnel. En Allemagne, la politique du marché du travail incluant la lutte contre le chômage tient compte de la structure fédérale¹².

Au niveau fédéral, la politique du marché du travail dépend du ministère fédéral de l'économie et du travail (BMWA)¹³. Elle comprend les politiques active et passive (indemnisation). Historiquement, l'indemnisation et le placement des chômeurs relevaient d'une seule et même institution publique : l'Agence fédérale du travail. Au niveau de chacun des États, les Länder pouvaient adopter et financer des dispositions complémentaires. Les communes, au niveau local, géraient et finançaient à 75 %¹⁴ le système de garantie de ressources.

Dans le dispositif actuel, l'Agence fédérale du travail verse les deux allocations *Arbeitslosengeld I* et *II*. La première est financée sur cotisations sociales, la seconde sur ressources budgétaires. Elle est responsable de l'accompagnement et de l'aide au retour à l'emploi. Les communes financent ce qui reste d'aide sociale et, par ailleurs, versent des aides complémentaires (prenant en charge des coûts de logement, de santé, etc.) et peuvent fournir des prestations d'accompagnement à caractère social.

Cependant, la mise en œuvre au niveau local nécessitait de tenir compte des responsabilités passées qui séparait la gestion du régime de solidarité et de la garantie de ressources. L'idée du gouvernement était d'ériger l'Agence fédérale comme seul opérateur y compris dans le traitement des allocataires de l'*Arbeitslosengeld II*. Mais ni l'opposition d'alors ni ses représentants locaux ne l'entendaient de cette façon. Il a fallu, au gouvernement Schroeder, composer avec l'opposition CDU-CSU en instaurant des structures réunissant des agents du service public de l'emploi et des agents des communes dites « communautés de travail » ou en confiant la gestion à certaines communes (au nombre de 69), à titre expérimental pour six ans (voir infra).

¹¹ La Commission Hartz avait visité ses voisins européens.

¹² Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'Allemagne est une république fédérale, réunifiée, depuis le 3 octobre 1990. L'Allemagne est un État fédéral (*Bund*) constitué de 16 états (*Bundesländer*), auxquels l'autonomie est garantie sauf disposition contraire de la Loi fondamentale.

¹³ A l'automne 2002, la fusion du ministère fédéral de l'Économie et de la technologie avec le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales a donné naissance au ministère fédéral de l'Économie et du Travail (ce poste était occupé, sous la dernière coalition rouge-verte, par W. Clement).

¹⁴ 25 % par les Länder.

1.1. La structure

1.1.1. L'Agence fédérale du travail

Les tâches définies par le code social III (*SGB III*) sont assumées par l'Agence fédérale du travail¹⁵. Le statut et la dénomination de l'Office fédéral du travail en Agence fédérale ont été modifiés par la loi Hartz III, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004¹⁶.

L'Agence fédérale du travail, met en oeuvre la politique active de l'emploi, assure la collecte des cotisations sociales, le versement des deux allocations *Arbeitslosengeld I et II* ; elle verse aussi les allocations familiales. Elle est également en charge des mesures de suivi et d'aide des chômeurs allocataires de l'*Arbeitslosengeld I*, de manière exclusive, et de manière partagée avec les communes pour les allocataires de l'*Arbeitslosengeld II*. Enfin, les demandeurs d'emploi ne percevant aucune allocation peuvent bénéficier des services de l'Agence du travail.

L'Agence, personne morale de droit public avec autonomie administrative, est placée sous la tutelle juridique du ministre fédéral de l'Économie et du Travail. Elle a hérité de l'Office fédéral du travail les structures d'économie privée conférées par la loi de mars 2002¹⁷ (conseil d'administration tripartite, comité de direction). La direction de l'établissement incombe à un comité de direction, composé de trois personnes, toutes nommées par le président fédéral sur proposition du gouvernement fédéral. Le président du comité de direction doit être proposé par le ministre. Les membres du comité de direction ne sont pas fonctionnaires mais sont liés à l'Agence par contrat.

En vertu du code social III (*SGB III*), l'Agence est dotée d'une structure administrative qui lui est propre répartie sur trois niveaux mais ne recoupe pas stricto sensu l'organisation fédérale du pays. Une loi de décentralisation de 1998 avait modifié le partage des responsabilités entre les différents niveaux. Elle conférait d'importantes responsabilités aux échelons régional (Land) et local (commune). Au plan organisationnel, les agences se répartissent sur l'ensemble du territoire avec dix directions régionales¹⁸ pour seize Länder. Leurs circonscriptions englobent généralement deux Länder. Dans certains (Rhénanie du Nord Westphalie, Hesse, Bade-Wurtemberg, Bavière, Saxe), il existe une agence pour l'emploi du Land.

Les directions régionales de l'emploi ont sous leur tutelle un grand nombre d'agences locales dont elles coordonnent les activités. 178 agences locales du travail (*Arbeitsamt*) sont réparties en 660 antennes. 144 sont implantées à l'Est, 34 à l'Ouest. A l'Ouest, les agences sont plus grandes. Certaines peuvent comporter jusqu'à 2 000 agents (Munich). Aux 178 agences locales, s'ajoutent, dans le cadre de la création de l'*Arbeitslosengeld II (ALG II)* : 356 communautés de travail comportant plus de 1 000 implantations.

Il incombe aux agences locales du travail et à leurs antennes de mettre en oeuvre la politique de l'Agence fédérale du travail. Leurs zones de compétence territoriale sont délimitées en tenant compte des marchés de l'emploi locaux, des territoires des districts (Kreise) et des communes ainsi que des conditions nécessaires à une prestation de service optimale.

Il est aussi prévu l'implantation de 52 sites de centres d'appels téléphoniques dans la phase finale de la mise en oeuvre de la réforme. Chaque agence dispose d'un centre internet.

¹⁵ L'Agence fédérale du travail (2004) succède à l'Office fédéral du placement et d'assurance chômage (1952) succédant à l'Office du même nom du Reich, qui avait été fondé en 1927.

¹⁶ En référence au scandale suite aux critiques formulées par la Cour des comptes sur la gestion des statistiques du chômage, au début 2002.

¹⁷ La loi du 23 mars 2002 sur la simplification de la représentation des salariés dans les conseils de surveillance modifiant la cogestion.

¹⁸ La proposition de la Commission Hartz de transformer les directions régionales en centres de compétences pour la promotion de l'emploi et du développement régional n'a pas été retenue.

La notion d'autonomie administrative¹⁹ était appliquée de manière cohérente à tous les niveaux de l'administration de l'Agence. La loi Hartz l'a aussi réformée. Le principe de séparation de la responsabilité et du contrôle est appliqué à l'ensemble de l'Agence fédérale du travail. Au niveau fédéral, l'organe central du contrôle de la gestion est le conseil d'administration. Dans les directions régionales du travail, il n'existe plus d'organe d'autonomie administrative étant donné que ces dernières sont essentiellement compétentes pour la gestion des agences locales du travail et pour les contacts avec les gouvernements des Länder correspondants. Dans les agences du travail locales, l'autonomie administrative est exercée par les comités de gestion. Tous ces organes présentent une composition tripartite (MISEP, 2003 et Observatoire européen de l'emploi, 2004b) (voir infra « le rôle des partenaires sociaux »).

Au terme de la loi Hartz III, le personnel de l'Agence n'est plus seulement composé de fonctionnaires mais en priorité de salariés en contrat de travail de droit privé. L'Agence fédérale compte environ 90 000 agents dont 20 000 ont été redéployés dans les « communautés de travail » (cf. infra). La rémunération des agents n'est pas encore liée aux résultats. Ce point fait l'objet d'une négociation collective. Mais il semble qu'un pourcentage de la rémunération sera lié aux performances individuelles de l'agent, évaluées par entretiens.

Le service à la « clientèle »

La réforme « *Arbeitsamt 2000* »²⁰, dont la réflexion a été amorcée dès 1995 (Chassard, Louis et Roggeman, 2001) et les premières concrétisations apparues dès 1998, a été accélérée avec les réformes ultérieures. L'accent est mis sur les services aux clients, notamment chômeurs²¹.

La structure organisationnelle qui avait prévalu jusqu'alors au sein des bureaux locaux de l'Office fédéral reposait principalement sur la séparation des fonctions concernant l'orientation professionnelle, le placement des demandeurs d'emploi, le conseil professionnel et l'octroi des prestations financières qui relevaient de différents services. Ce cloisonnement a été abandonné au profit d'un travail en petite équipe centrée sur le client. L'idée est que les différentes demandes du client puissent être satisfaites aussi complètement que possible par une petite équipe.

Désormais, l'agence comprend deux départements. Le premier se consacre à la clientèle et l'autre aux tâches d'administration. Au sein du département « clientèle », le travail s'organise en équipe autour des missions de placement, conseil, versement des prestations. Chaque équipe est spécialisée sur un type de public cible ou de secteurs. Ainsi, à un groupe de clients, correspondent des équipes d'agents pour les domaines de l'apprentissage, du marché du travail, des handicapés et des bénéficiaires des allocations familiales.

Le client-chômeur dispose non d'un référent unique mais d'une équipe référente.

L'objectif est de passer de un « manager de dossier » pour 700 à un pour 150 et un pour 75 pour les 15-25 ans. Aujourd'hui, il n'est pas encore atteint.

¹⁹ L'autonomie administrative : les missions de l'Agence, en particulier l'orientation professionnelle, l'information sur le marché de l'emploi, le placement des demandeurs d'emploi, le placement en apprentissage, la promotion de la formation continue ainsi que la garantie de ressources en cas de chômage ou de capacités de travail réduites, touchent directement aux intérêts vitaux des salariés et employeurs. C'est pourquoi, les groupes sociaux qui s'étaient déjà chargés du placement et de l'aide en cas de chômage avant que l'Etat ne s'en occupât lui-même, se sont vus accorder des droits de codécision décisifs lorsqu'une institution autonome, l'administration du travail, fut créée à cet effet : l'Agence est, pour cette raison, une entité de droit public dotée d'une administration autonome tripartite (salariés, employeurs, collectivités publiques en nombre égal) (*Bundesanstalt für Arbeit*, 2001).

²⁰ *Arbeitsamt 2000* : Agence 2000.

²¹ L'Agence fédérale du travail verse les allocations familiales.

La gestion décentralisée par objectifs

Les dernières réformes Hartz ont introduit une gestion par objectifs. Le principal d'entre eux est d'améliorer sensiblement l'accompagnement des chômeurs.

Le gouvernement fédéral conclut des accords ciblés et ponctuels d'objectifs avec l'Agence fédérale du travail qui les répercute aux différents niveaux territoriaux. La réforme de l'Agence fédérale du travail (Hartz III-1^{er} janvier 2004) a décentralisé les responsabilités. Chaque agence locale du travail se voit assigner des objectifs. A tous les niveaux, les contrats d'objectifs sont assortis d'indicateurs de réalisation et l'évaluation de l'atteinte desdits objectifs fait partie du processus de gestion et de contrôle. Ainsi, l'état d'avancement de ces contrats d'objectifs locaux est suivi mensuellement par le biais des directions régionales. Les prestations des agences locales pour l'emploi donnent lieu à des comparaisons. En effet, l'évaluation des contrats d'objectifs a amené à regrouper l'ensemble des agences locales du travail au sein de dix groupes de comparaison.

1.1.2. La mise en oeuvre sur le terrain de l'Arbeitslosengeld II

S'il existait en Allemagne un large consensus pour une réforme permettant de développer des services intégrés pour les chômeurs de longue durée (Mosley, 2005), les divergences entre acteurs politiques sur la répartition des responsabilités entre le service public de l'emploi et les communes ont conduit à un compromis conduisant à des situations diverses sur le terrain. L'objectif de base reste la constitution de guichet unique²² assurant aux allocataires l'ensemble des services de versement de l'allocation et des aides complémentaires, des mesures de suivi et d'aide au retour à l'emploi, des soutiens et conseils de nature sociale. Mais les modalités sont diverses (Mosley, 2005).

La loi Hartz II a prévu l'instauration de « communautés de travail » (*Arbeitsgemeinschaften*)²³, mais pour 69 communes, on l'a dit, a été défini un autre dispositif de manière expérimentale.

Les communautés de travail regroupent dans le même espace des agents de l'agence locale du travail et des agents des anciens bureaux de l'aide sociale des communes. Si l'objectif est bien, à terme, la fusion des deux cultures pour en créer une nouvelle, à ce stade de la mise en oeuvre, les personnels des communes et de l'agence restent sous leur tutelle respective. Lorsque des nouveaux collaborateurs sont recrutés les communes sont les employeurs.

Ces communautés de travail, issues d'un rapprochement entre les agences locales de l'emploi et les bureaux d'aide sociale des communes, gèrent tous les demandeurs d'emploi qui ne sont plus ou pas indemnisés par l'assurance chômage *ALG I* et reçoivent l'allocation *ALG II*. Elles ont vocation à prendre en charge l'établissement et le paiement des prestations (notamment l'*Arbeitslosengeld II*, aide au logement, chauffage, etc.) ainsi que d'accompagner vers l'emploi les « communautés de besoin ». Ce terme correspond au « ménage », au sens français, où vivent un chômeur et ses proches, aptes à travailler (entre 15 et 65 ans), dont les ressources globales sont faibles.

La répartition des tâches semble clairement établie. Il incombe aux agents des anciens bureaux d'aide sociale des communes d'établir et de payer les prestations complémentaires d'aide (au logement -loyer et chauffage-, etc.), de proposer des solutions de garde d'enfants, de prodiguer des conseils en matière d'endettement, de mettre à disposition une assistance psychosociale et de satisfaire différents besoins ponctuels non couverts par la loi (par ex : habillement, voyages). Tous les autres services, notamment d'insertion sur le marché du travail (conseils, placements, promotion des mesures favorables à la

²² Inspiré des *Jobcentre* britanniques.

²³ La communauté de travail est établie sur la base d'un accord formel entre les autorités locales et l'agence locale du travail. Sa forme légale est soit de droit public, soit une coopération privée. La nomination et les pouvoirs du/de la gérant(e) et de son adjoint(e) sont définis dans l'accord. Un comité consultatif composé d'acteurs locaux du marché du travail et des politiques sociales peut être institué.

création d'emplois, de la formation) et le versement de l'*Arbeitslosengeld II* relèvent des agents de l'agence locale pour l'emploi.

L'instauration de ces communautés de travail ne s'est pas faite sans difficulté. D'une part, certaines difficultés liées à la mise en œuvre sont apparues au fur et à mesure. Il a fallu résoudre les problèmes matériels (les locaux, l'informatique ...). D'autre part, ce fut un vrai choc culturel tant pour les agents de l'agence (fédérale) du travail que pour ceux des communes, la réunion de deux cultures, de deux méthodes de travail fort différentes. Il faudra, selon M. Anzinger, secrétaire d'État administratif au ministère fédéral du travail, entre deux et cinq ans pour parachever le rapprochement actuellement en cours. D'ailleurs, le conseil d'évaluation/de médiation de la loi Hartz IV, co-présidé par l'ancien ministre-président de Saxe (CDU-CSU) et M. Rappe (ancien membre du DGB et député SPD), a demandé que la double responsabilité (agence de l'emploi, commune) soit clarifiée. Il semble aussi que les communes redoutent que l'Agence du travail veuille prendre le leadership du processus.

Il est possible que l'on en vienne à terme à une logique de guichet unique, de *Jobcenter* administrant aussi bien l'assurance chômage ALG I que l'allocation de solidarité ALG II (Sénat, 2004 ; Mosley, 2005).

Les 69 communes expérimentales

En Allemagne, jusqu'aux réformes Hartz, les communes étaient responsables de la mise en œuvre des dispositifs de garantie de ressources. Elles ont ainsi développé des stratégies locales d'intervention visant l'activation et le reclassement dans l'emploi des bénéficiaires des régimes de garantie de ressources, sous forme de coopération avec l'agence locale du travail (*Arbeitsamt* local) ou avec des tiers. C'était traditionnellement le cas pour la mise en œuvre des programmes de créations d'emplois (*ABM*). C'est ainsi qu'a été développée, dans le milieu des années 1990, l'approche dite « *Maatwerk* » (travail sur mesure), du nom de l'opérateur néerlandais implanté en Allemagne (Herbillon, 2003).

Les représentants des pouvoirs locaux et des communes allemands ont dénoncé, dans les projets de réformes Hartz, une recentralisation du dispositif de gestion des demandeurs d'emploi au profit du *Bund* (État fédéral) et de l'Agence fédérale du travail. Cette évolution a été vivement critiquée par ces mêmes représentants, dans un État fédéral de type coopératif et, surtout, après l'échec de la réforme du fédéralisme allemand.

Pour résoudre ce conflit, il a fallu trouver un compromis entre le gouvernement de la coalition rouge-verte et l'opposition CDU-CSU²⁴. En effet, la CDU/CSU ayant connu toute une série de succès électoraux était devenue majoritaire au *Bundesrat*, chambre des *Länder* (deuxième chambre du Parlement allemand) qui doit donner son accord à la plupart des lois nécessaires.

Ainsi, la loi Hartz IV est entrée en vigueur après l'accord du 30 juin 2004 entre le gouvernement et l'opposition CDU-CSU concernant les modalités de son application. Tout d'abord, le principe a été arrêté de confier la gestion de l'allocation de solidarité (*l'Arbeitslosengeld II*) à certaines communes. Ensuite, il restait à se mettre d'accord sur leur nombre exact. L'opposition en réclamait 96. Finalement, le nombre de communes qui gèreront, à titre expérimental pour une période de six ans, l'allocation *Arbeitslosengeld II* en lieu et place des communautés de travail a été fixée à 69. Elles ont été choisies sur la base d'un appel à candidature dans lequel elles devaient justifier de leurs expériences.

²⁴ *CDU* : *Christliche Demokratische Union*/Union des Démocrates Chrétiens allemands.
CSU : *Christliche Soziale Union*/Union des Chrétiens Sociaux allemands.

1.2. Le rôle des partenaires sociaux²⁵

A la recentralisation au profit du *Bund* (État fédéral) et de l'Agence fédérale du travail évoquée ci-avant, les dernières réformes ont marqué un nouveau recul du rôle des partenaires sociaux dans l'ensemble du dispositif. En effet, on est passé d'un système d'indemnisation et de placement géré de façon paritaire et autonome par les travailleurs et les employeurs (1927)²⁶, à une gestion tripartite (1952) sérieusement écornée par les dernières réformes. Il ne subsiste de structure tripartite principalement qu'au niveau fédéral mais son rôle est loin d'être négligeable.

Au niveau fédéral, le Conseil d'administration²⁷ est resté tripartite même si la taille (21 membres : 7 pour chaque collège de représentants des travailleurs, des employeurs et des collectivités publiques) et ses attributions en ont été réduites. Son rôle principal consiste à contrôler le comité de direction, ainsi que l'ensemble des services administratifs de l'établissement. Il continue à établir les statuts et arrête le budget de l'Agence, même si le pouvoir de proposition budgétaire a été réduit. En effet, les partenaires sociaux ne peuvent intervenir que sur les mesures financées par les cotisations.

Au niveau local, les comités de gestion²⁸ sont tripartites²⁹. Les dernières réformes Hartz ont réduit considérablement leur influence. Les comités consultatifs tripartites/de gestion qui avaient été substitués au conseil d'administration, au niveau régional, ont été quasi supprimés. De même qu'au niveau national (Conseil d'administration), les comités de gestion locaux ont perdu leur pouvoir de proposition budgétaire, à l'exception des mesures financées par les cotisations.

Il convient toutefois de relativiser la perte d'influence des partenaires sociaux. En effet, certains de leurs représentants étaient présents au sein de la Commission Hartz déjà mentionnée. De plus, le modèle de concertation, en Allemagne, est toujours à l'œuvre. Enfin, même si à la différence de H. Kohl, G. Schroeder s'est confronté durement aux syndicats, il ne faut pas oublier les relations entre le SPD³⁰ et le DGB, notamment le nombre de députés, de ministres syndiqués au DGB.

²⁵ La principale organisation syndicale est le *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB) ou Confédération des Syndicats allemands avec sept millions d'adhérents. Le taux de syndicalisation est de 18 % environ contre à peine 9 % en France. La principale organisation patronale est le *BDA* (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*), organisation centrale qui regroupe les associations sectorielles d'employeurs en Allemagne (même si le taux d'entreprises affiliées ne cesse de diminuer, notamment à l'Est). Les relations entre partenaires sociaux allemands sont marquées du sceau de la paix sociale et de la recherche du compromis, ainsi que de l'autonomie tarifaire (les salaires sont déterminés par les seules conventions collectives sans que les autorités publiques interviennent directement, par exemple au travers de la fixation d'un salaire minimum).

²⁶ En Allemagne, le système de protection sociale trouve ses origines dans les caisses syndicales de secours mutuel. Elles vont organiser l'aide aux chômeurs (groupes professionnels structurés). En 1927, sous la République de Weimar, est mis en place le *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*, système d'assurance publique, géré de façon paritaire et autonome par les travailleurs et les employeurs, sans considération du type de profession et du corps de métier (type professionnel), sous l'égide de l'Office de placement et d'assurance du Reich. Il reposait alors sur la base de deux principes : équivalence proche du système actuariel et prise en compte des besoins (Commissariat général au Plan, 1988).

Cette imbrication a donné l'architecture du système en trois niveaux connu jusqu'à la loi Hartz IV (1^{er} janvier 2005) : l'assurance chômage ainsi que l'allocation de solidarité et enfin, la garantie de ressources.

²⁷ L'Office fédéral était dirigé par des instances tripartites : l'organe de décision était le conseil d'administration composé de 51 membres, 17 pour les représentants des salariés, des employeurs, des collectivités publiques. Le directoire était également tripartite. Il gérait les affaires courantes et assurait l'exécution des décisions du Conseil d'administration.

²⁸ Exemples de comités de gestion pour les agences des Länder : politique relative aux activités de la BA, politique régionale du marché du travail et de la formation, offre de services dans la circonscription de l'emploi, mesures au titre de l'insertion et bilan de l'insertion, fonctions assumées en tant qu'organe administratif de niveau moyen, conditions relatives à l'administration et au personnel. Exemples de comités de gestion des agences locales pour l'emploi : en plus de ceux déjà mentionnés ci-dessus, s'ajoutent ceux relatifs aux offres de services de l'agence locale pour l'emploi, et à la promotion autonome (MISEP, 2003).

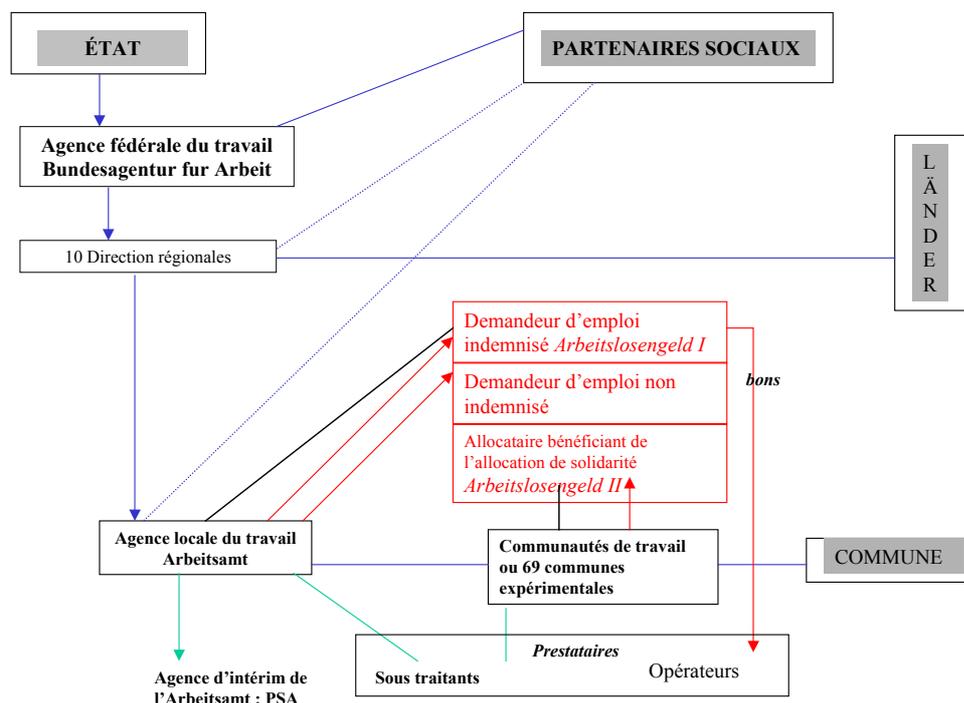
²⁹ Le tripartisme a été instauré après la seconde guerre mondiale avec l'Office fédéral du travail (1952).

³⁰ SPD : *Social Demokratisch Partei*/Parti social-démocrate allemand.

Le conseil de médiateurs a à son actif d'avoir déjà proposé un certain nombre d'améliorations à la loi Hartz IV :

- la clarification des responsabilités et des compétences entre l'Agence du travail et les communautés de travail ;
- l'amélioration des règles du cumul entre prestations sociales et revenus,
- l'harmonisation des montants de la prestation sociale de base entre l'Est (331 euros) et l'Ouest (345 euros) dont le coût est estimé à 200 millions euros/an,
- une différenciation des droits à l'ALG I selon la durée de cotisation,
- la non-prise en compte des primes d'assurance de prêt immobilier dans le total des revenus pris en considération dans les conditions de ressources, etc.

Le schéma ci-dessous retrace l'organisation du système et le mode de gouvernance



2. LES REVENUS DE REMPLACEMENT

L'Allemagne a mis l'accent sur la lutte contre le chômage de longue durée et a donc remanié l'allocation chômage et institué une nouvelle allocation de solidarité. M. R. Anzinger, secrétaire d'état administratif au Ministère fédéral de l'Économie et du Travail, évoquait un changement de paradigme qui sous-tendrait la réforme. En effet, il s'agit, selon lui, de substituer à un État social qui prend tout en charge un autre État social plus « activant ». Le nouveau droit de l'État est d'exiger que les individus fournissent des efforts pour avoir le droit à une aide : « exiger et encourager ». Seuls sont exonérés de cette exigence d'effort ceux dont les difficultés sont telles qu'elles les empêchent d'assurer leur subsistance sans l'aide de l'État. Plus qu'un changement radical de conception, il s'agit plus vraisemblablement d'une volonté affirmée de mettre en oeuvre les principes existant dès l'origine des régimes d'allocations, comme l'obligation de rechercher activement un emploi et aussi le contrôle afférent.

2.1 les revenus de remplacement avant la réforme Hartz IV

Les personnes privées d'emploi pouvaient bénéficier de trois types d'allocation.

L'allocation d'assurance chômage (*Arbeitslosengeld*), financée par les cotisations des salariés et des employeurs à part égale (depuis 1994, la contribution est stable à 6,5 %) se substituait au salaire en cas de chômage. Elle s'élevait à 60 % du dernier salaire net (67 % pour un demandeur d'emploi avec enfants) et était versée pendant une durée maximale de 12 mois jusqu'à 45 ans, 18 mois entre 45 et 46 ans, 22 entre 47 et 52 ans, 26 mois à partir de 56 ans et 32 mois pour un chômeur âgé de 57 ans, dès lors qu'il avait cotisé 64 mois. Le montant de l'allocation était plafonné, soit 1 580,8 euros ou 2 119,8 euros selon la situation familiale et la tranche d'imposition.

Après avoir épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance chômage, les chômeurs avaient le droit à l'allocation de solidarité (*Arbeitslosenhilfe*), financée par l'impôt. C'était une prestation différentielle versée sous conditions de ressources et sans limitation de durée en cas d'insuffisance de revenus³¹ (Veil, 2005). Comme dans le cas de l'allocation d'assurance chômage, son montant dépendait du salaire antérieur³². Le taux de remplacement était cependant, de 53 % du salaire antérieur pour les personnes seules et 57 % pour les chômeurs avec enfants à charge. Elle était versée par les agences de l'emploi. Elle était principalement destinée aux chômeurs de longue durée sans ressources suffisantes. L'aide aux chômeurs étant dégressive (- 3 % par an), elle pouvait descendre à un niveau inférieur à celui de l'aide sociale. Dans ce cas, l'aide sociale venait compléter l'aide aux chômeurs. Initialement, l'allocation de solidarité pouvait être servie à des personnes non éligibles à l'assurance chômage (temps partiel, durée insuffisante de cotisation, primo demandeurs d'emploi, etc.). Sa durée était alors de 312 jours au plus. Cette disposition a été supprimée le 1^{er} janvier 2005.

La garantie de ressources (*Sozialhilfe*) était une allocation différentielle versée sous conditions de ressources pour une durée illimitée. Elle était financée par le budget des communes (à 75 %) et des Länder et était gérée par les communes. Le montant variait de 282 € à 297 € par mois selon le Land.

2.2. Le système d'indemnisation de chômeurs et de la garantie de ressources après les lois Hartz

Si trois allocations subsistent dans le système actuel, leurs pondérations et leurs conditions d'attribution sont très différentes.

Selon la loi Hartz IV sont considérées comme bénéficiant d'une capacité de travail, toutes les personnes de 15 ans (l'âge de l'entrée dans la vie active via l'apprentissage) à 65 ans (l'âge légal de la retraite) susceptibles de travailler au moins trois heures par jour.

Les personnes en incapacité de travail peuvent, sous conditions de ressources, recevoir l'aide sociale ou la garantie de ressources (*Sozialgeld*)³³.

Les personnes en capacité de travail peuvent percevoir l'allocation d'assurance chômage, l'*Arbeitslosengeld I*, sous des conditions d'éligibilité et pour une durée limitée ou, sous conditions de ressources, l'allocation de solidarité, l'*Arbeitslosengeld II* (la dénomination exacte est *Grundsicherung für Arbeitsuchende*).

Dans les deux cas, les allocataires sont tenus d'effectuer une recherche active d'emploi et d'accepter les offres d'emploi jugées convenables (voir infra).

Pour les allocations sous conditions de ressources (et de patrimoine), ce sont les éléments calculés au niveau du ménage, les Allemands parlent de « communauté de besoins » qui sont pris en compte. Le

³¹ En principe pour une année et sous certaines conditions jusqu'à trois ans (cf tableau ci-joint).

³² Le plafond de ressources était fonction du revenu salarial antérieur. Ceci était une particularité du système allemand au regard des pratiques des autres pays, comme la France.

³³ Peuvent recevoir la *Sozialgeld*, les personnes vivant dans une communauté de besoins non aptes à travailler 3 heures au minimum par jour, sous condition d'âge, et aussi les personnes percevant une pension d'invalidité. Le montant est le même que l'*Arbeitslosengeld II*. Les personnes ne vivant pas dans une communauté de besoins non aptes à travailler 3 heures au minimum par jour perçoivent la *Sozialhilfe (SGB XII)*, sous conditions de ressources, dont le montant est aligné sur la *Sozialgeld* (les conditions de franchise de patrimoine et de revenus différent).

jugement sur la capacité de travail (pour l'accès à la *Sozialgeld*) porte sur chacun des membres de la communauté de besoin entre 15 et 65 ans.

La multiplication des communautés de besoins depuis la loi Harz IV

Il a été noté un accroissement très sensible du nombre des « communautés de besoin ». En effet, les couples n'hésitent plus à se séparer et déclarer ainsi deux communautés de besoin ou à déclarer, comme communauté de besoin, les enfants dès qu'ils en ont l'âge requis. Ainsi, de nombreux jeunes se déclarent sans emploi et déménagent et se font financer le loyer et les charges.

2.2.1. L'assurance-chômage

L'allocation d'assurance chômage (*Arbeitslosengeld I*) est financée par les cotisations des salariés et des employeurs à part égale³⁴. Elle se substitue au salaire en cas de chômage.

La loi Hartz IV définit les conditions minimales d'affiliation qui entreront en application à compter du 1^{er} février 2006 : soit douze mois d'activité au cours des deux dernières années, contre trois précédemment. Elle réduit aussi la durée d'indemnisation qui sera de douze mois sauf condition d'âge (18 mois pour les plus de 55 ans).

Pendant la période transitoire du 1er janvier 2005 au 31 janvier 2006, la durée des versements est échelonnée entre 18 et 32 mois pour les chômeurs âgés de 47 ans à plus de 57 ans, dès lors qu'ils entrent au chômage pendant cette période. Les moins de 47 ans qui entament leur treizième mois de chômage (ou plus) au début de l'année 2005 seront soumis au nouveau régime de l'*Arbeitslosengeld II* (Bourgeois, 2004).

Le calcul de l'allocation de chômage s'effectue sur la base des salaires bruts assujettis à l'assurance des emplois « typiques »³⁵ (Observatoire européen de l'emploi, 2004b).

Le montant des indemnités n'a pas changé, il est de 60 % du dernier salaire net de cotisations et d'impôts cumulés pour un célibataire, et de 67 % pour un chômeur avec enfants. Le montant maximal est de 1 580,8 € ou 2 119,8 €, selon la situation familiale et la classe d'imposition.

Lorsqu'un chômeur reprend un emploi d'une durée inférieure à 15 heures hebdomadaires, les revenus de l'activité peuvent être cumulés avec l'indemnisation³⁶.

Tableau 3 - **Durée maximale d'indemnisation**

Années	Age	Cot.	M												
1990-1996	≤41	24	10	≥42	36	16	≥44	44	19	49	52	23	≥54	64	28
1997	≤44	24	10	≥45	36	16	≥47	44	19	52	52	23	≥57	64	28
1998-2005	≤44	24	12	≥45	36	18	≥47	44	22	52	52	26	≥57	64	32
2006	≤54	24	12	≥55	36	18									

Note : âge en années, période de cotisation (Cot.) et durée maximale d'indemnisation correspondantes en mois (M).

Source : Wunsch, 2005.

³⁴ Depuis 1994, la contribution totale est stable à 6,5 %.

³⁵ Les postes « atypiques » assujettis à une assurance spéciale (comme, par exemple, le service militaire et civil, les périodes éducatives) ne sont pas pris en considération (Observatoire européen de l'Emploi, 2004b).

³⁶ Dans ce cas, est déduit du montant des allocations le montant le plus élevé entre 20 % des allocations ou la différence entre les revenus nets de l'activité après déduction des frais professionnels (20 %) et d'une somme forfaitaire égale à environ 165 €.

2.2.2. L'allocation de solidarité *Arbeitslosengeld II*³⁷

Selon le Code social II, §1.1 : « Elle vise à renforcer la responsabilité individuelle des personnes nécessiteuses à capacité de travail entière, comme de ceux qui vivent avec elles dans une communauté de besoins, et à 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 »³⁸. Les objectifs de l'*Arbeitslosengeld II* ressemblent à ceux du revenu minimum d'insertion français comprenant deux volets : un soutien financier et des mesures de (re)qualification et d'insertion, mais l'orientation vers l'exigence d'activation est plus présente.

Il s'agit d'une allocation différentielle sous conditions de ressources et de patrimoines familiaux. Dans le calcul des ressources entrent en ligne de compte toutes les sources de revenus (revenus d'activité ou non, mobiliers et immobiliers), le patrimoine (immobilier, épargne, etc.)³⁹ de l'allocataire et des membres de la communauté de besoin, mais au-delà d'un certain plafond seulement⁴⁰. La « communauté de besoin » peut commencer dès l'âge de 15 ans (âge légal de l'apprentissage).

Le nouveau minimum garanti s'inspire donc de l'ancien dispositif de garantie de ressources en déconnectant la prestation financière du salaire précédent, ce qui n'était pas le cas de l'*Arbeitslosenhilfe* : le revenu de substitution de base est un forfait (en règle générale : 345 € par mois à l'Ouest, 331 € à l'Est, pour un célibataire ou chef de famille)⁴¹, auquel s'ajoutent des suppléments pour les enfants à charge et le conjoint s'il est sans ressources (compléments familiaux). A cette allocation, peuvent s'ajouter aussi des prestations pour le logement (loyer, chauffage) financées par les communes (voir tableau 4).

***Arbeitslosengeld II* : les principales franchises en matière de revenus et de patrimoine**

- * montant exonéré de base : 200 € par année de vie et par personne avec un minimum de 4 100 et un plafond de 13 300 € d'épargne par personne ;
- * 4 100 € d'épargne par enfant mineur ; (nouvelle franchise)
- * 750 € de provisions pour acquisition (biens de consommation durable) par personne en situation de nécessité ; (nouvelle franchise) ;
- * tous les contrats de retraite Riester ;
- * franchise de 13 000 € au maximum sur le capital retraite par personne ;
- * non prise en compte d'un véhicule d'une valeur appropriée (*angemessen*) par personne apte à travailler ; non prise en compte d'une résidence principale « adaptée » habitée ;
- * enfin, sont déductibles (en tout ou en partie) l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales ou les frais liés à la recherche d'un emploi ;
- * les revenus de transferts sont imputés sauf l'allocation parentale d'éducation, et l'allocation de soins ;
- * les revenus du travail sont imputés partiellement soit, à partir du 1^{er} octobre 2005, pour un montant inférieur à 100 € aucune imputation, entre 100 et 800 €/mois : 80 %, entre 800 et 1 200 €/mois : 90 %. Au-delà de 1 200 €/mois pour un célibataire et de 1 500 €/mois pour une communauté de besoins avec enfants, l'imputation est totale. L'imputation des revenus du conjoint est identique à celle du bénéficiaire principal (Chagny, 2005).

³⁷ Lorsqu'un chômeur bascule dans le régime de l'allocation de solidarité *Arbeitslosengeld II*, l'Agence fédérale du travail doit acquitter une taxe, sur son propre budget, une « contribution d'exclusion (*Aussteuerungsbetrag*) à l'Etat (Mosley, 2005).

³⁸ Cette rédaction n'est pas très nouvelle. Il s'agissait déjà de la définition de la *Socialhilfe* en 1961.

³⁹ Les revenus hors travail sont imputés en totalité tandis que les revenus du travail ne le sont pas en totalité.

⁴⁰ Dans l'ancien système les franchises étaient calculées de manière différente pour les deux allocations sous conditions de ressources. Le passage à l'*ALG II* conduit, selon les cas, à des franchises plus généreuses ou, au contraire, moins.

⁴¹ « Pour la première fois, une mesure politique rompt avec la pratique égalitaire qui prévalait jusqu'ici dans la politique de soutien aux nouveaux Länder. En effet, les salaires est-allemands n'atteignent que près de 90 % du niveau de l'ouest pour une productivité de 68 %. Le niveau de vie matériel n'est que de 80 % (Commission Dohnanyi chargée du suivi de la transition est-allemande). Ce sont donc bien des disparités régionales qui légitiment cette différence de 14 € ». (Bourgeois, 2004).

Le Conseil d'évaluation/de médiation de la Loi Hartz IV a demandé la suppression de cette différenciation. Dans la *Socialhilfe* antérieure, le montant évoluait entre 282 à 297 € par mois selon le Land fondé sur les variations de coût de la vie mais aussi de revenu moyen des familles modestes.

Une indemnité de transition est aussi prévue (*Übergangsgeld*) pendant les deux premières années de sortie du système de l'assurance chômage. Pour ceux qui sont entrés dans le régime en 2005, elle s'élève aux 2/3 de la différence entre les indemnités perçues au préalable (plus, le cas échéant, l'aide au logement (loyer, chauffage)) et le nouveau minimum garanti (avec, le cas échéant, ses compléments). Ce montant est plafonné à 160 € par mois (80 €/mois pendant la deuxième année) pour un célibataire, au double pour un couple (320 €), et à 60 € par enfant mineur à charge. Il est réduit de moitié la deuxième année et supprimé la troisième.

Au total, durant la phase de transition, les aides versées au titre de la nouvelle *Arbeitslosengeld II* sont très proches de l'ancienne *Arbeitslosenhilfe* dont les anciens bénéficiaires ne sont pas pénalisés.

Selon le DGB⁴², la situation de 2,05 millions des anciens bénéficiaires de l'*Arbeitslosenhilfe* est quelque peu contrastée depuis l'entrée en vigueur de la réforme. 9 % ne verraient aucune modification ; 16 % devraient même voir leur situation s'améliorer notamment ceux qui acquièrent le statut de personne en quête d'emploi ; 48 % devraient connaître une dégradation (ceux qui disposent d'un patrimoine ou de revenus leur permettant d'assurer partiellement leur subsistance) ; 27 % pourraient ne plus prétendre à un quelconque soutien puisqu'ils disposent de revenus (le salaire du conjoint) ou d'un patrimoine suffisant.

Dans le cadre de l'*Arbeitslosengeld II*, il est prévu un conseiller pour 75 jeunes chômeurs de longue durée âgés de moins de 25 ans ; un pour 140 pour les chômeurs de longue durée âgés de plus de 25 ans.

Tableau 4 - Le nouveau régime d'allocation chômage

Situation avant la loi Hartz IV			Situation après la loi Hartz IV		
Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe	Socialhilfe	Arbeitslosengeld I	Arbeitslosengeld II	Socialgeld
12 mois ≥ 47 ans 32 mois ≥ 55 ans	1 à 3 ans ou sans limitation durée en cas d'insuffisance de revenus	Pas de limite dans le temps	12 ou 18 mois pour les plus de 55 ans	Pas de limite dans le temps	Pas de limite dans le temps
60 ou 67 % du salaire antérieur net de cotisations et d'impôts 756 €/mois en moyenne en 2002 Le plafond est de 1 580,8 € ou 2 119,8 € selon la situation familiale et la tranche d'imposition	53 ou 57 % du salaire antérieur net de cotisations et d'impôts	282 à 297 €/mois selon le Land	60 ou 67 % du salaire antérieur net de cotisations et d'impôts	345 €/mois à l'Ouest 331 €/mois à l'Est et compléments familiaux (+ 60 % pour chaque enfant de moins de 14 ans, + 80% pour chaque enfant de 15 à 18 ans, + 90 % pour le conjoint sans ressources) + prise en charge des cotisations maladie et retraite + un complément la 1 ^{ère} année de 160/mois ou 320 €/mois pour un couple + 60 €/mois par enfant, réduit de moitié la 2 ^{nde} année, supprimé la 3 ^{ème} Peuvent s'ajouter des aides locales pour le loyer et le chauffage	Idem que pour L'ALG II sauf prise en charge des cotisations limitée aux cotisations maladie

⁴² DGB : Deutscher Gewerkschaftsbund/Confédération des Syndicats allemands.

3. LES MODALITÉS DU SUIVI

Dans sa présentation, P. Hartz a résumé le principe d'éthique qui a sous-tendu le travail de la commission qu'il présidait : « Tous ceux qui peuvent travailler doivent travailler. Tous ceux qui souhaitent travailler doivent trouver un emploi ».

3.1. L'inscription

La Commission Hartz recommandait que les demandeurs d'emploi s'inscrivent à l'agence pour l'emploi dès la réception de l'avis de licenciement.

L'inscription du demandeur d'emploi se fait auprès de l'agence locale du travail pour ceux ayant droit à l'assurance chômage et auprès de la communauté de travail pour ceux dépendant de l'ALG II. Pour ceux qui ne bénéficient d'aucune allocation, l'inscription se fait auprès de l'agence du travail.

Le versement des allocations de chômage est subordonné à une inscription rapide comme demandeur d'emploi -même potentiel-. Elle doit être accomplie personnellement. Chaque jour de retard entraîne une diminution des allocations de chômage. En effet, le demandeur d'emploi est tenu de s'inscrire dès qu'il a connaissance de la date de sa fin de contrat (si possible trois mois avant celle-ci), au risque de voir son allocation réduite de 7 à 50 € par jour de retard selon le montant du salaire hebdomadaire brut de référence de l'intéressé (dans la limite de trente jours de pénalité et de la moitié du montant de l'allocation normalement due) (UNEDIC, 2005). Un maximum de renseignements personnels et professionnels doit être fourni afin de permettre à l'agence locale du travail d'établir des « profils ».

3.2. La contractualisation

L'obligation de rechercher activement un emploi est contractualisée pour tous les demandeurs d'emploi recevant l'une ou l'autre des allocations. Une convention d'intégration (*Eingliederungsvereinbarung*)⁴³ est signée à l'agence locale pour l'emploi ou à la communauté de travail pour une durée de six mois renouvelable jusqu'au retour à l'emploi.

La contractualisation apparaît dans les faits comme une simple formalité. Elle n'a pas pour fonction d'instaurer un nouveau rapport juridique entre les deux parties. Le contrat allemand d'insertion s'apparente davantage au Projet d'Action Personnalisé (PAP) conclu entre l'ANPE et le chômeur pour définir des modalités de recherche d'emploi et de qualification (Zimmermann, 2004).

Pour élaborer la convention d'intégration, le conseiller recense les points forts et faibles du demandeur d'emploi et détermine le risque de chômage de longue durée afin d'individualiser les mesures à prendre. En fonction du profil, les exigences de recherche active d'emploi et de démarches professionnelles à accomplir sont modulées.

Un accord récapitulatif des engagements des deux parties est conclu : aux efforts déployés par l'agence locale du travail ou la communauté de travail pour trouver un emploi ou une formation au demandeur d'emploi répond une démarche de recherche active du demandeur, de respect du calendrier des entretiens et un engagement à améliorer sa situation, par exemple, en se désendettant. Le contrat doit être élaboré d'un commun accord.

Toutefois, pour les bénéficiaires de l'allocation d'assurance chômage (*Arbeitslosengeld-ALG I*), les textes ne prévoient pas de sanctions au refus de signer cette convention d'intégration. Lorsqu'un accord ne peut être trouvé, le chômeur n'est pas pour autant exclu des prestations de l'agence locale du travail.

⁴³ Cette convention est aussi traduite convention d'insertion.

En revanche, pour les bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld II (ALG II)*, depuis le 1^{er} janvier 2005, tout refus de signature de la convention d'intégration peut entraîner une réduction du montant de l'allocation (UNEDIC, 2005).

3.3. Le profilage

Dans le cadre de l'allocation d'assurance chômage

A l'agence locale du travail, dès le premier entretien, un diagnostic est posé qui consiste notamment à évaluer le risque de chômage de longue durée, déterminer les obstacles à surmonter et enfin proposer les mesures adaptées. Depuis la loi *Job Aktiv* de 2002, le premier entretien est obligatoire avant six mois de chômage.

Sur ce point, le processus de profilage est amorcé. Cette nouvelle approche n'est pas encore mise en place partout.

Lors du diagnostic, quatre points doivent être éclaircis :

- l'engagement, la motivation du chômeur à retrouver un emploi,
- les chances, les perspectives sur le marché du travail,
- le niveau de qualification (notamment absence ou déficit),
- les obstacles prédéterminés par la situation objective (contexte familial etc.).

L'objectif est que le conseiller puisse émettre le meilleur diagnostic d'un client-chômeur. La perspective dans ce domaine est de développer une approche scientifique pour aboutir à un diagnostic fiable. Des recherches sont en cours avec l'université d'Harvard (USA) autour de deux questions : le pronostic sur la durée du chômage et l'impact des différentes prestations.

Un essai est entrepris dans trois agences et devait être généralisé à l'automne.

Il ne s'agit nullement d'un profilage statistique.

La question des prestations n'est pas abordée lors du premier entretien afin de se concentrer sur le placement. Le chômeur doit avoir un entretien tous les trois mois. Le suivi est plus intensif pour les chômeurs estimés à risques. Des sessions de groupe sont organisées pour les services d'information, d'orientation et de conseil.

Dans le cadre de l'Arbeitslosengeld II

Quand un chômeur se présente pour faire établir ses droits à l'*Arbeitslosengeld II (ALG II)*, les collaborateurs de la communauté de travail organisent un premier entretien fondé sur une grille de questionnement afin d'établir un diagnostic précis du profil de ce chômeur. De la qualité de cet entretien dépend l'adéquation des mesures. Il peut être fait appel à des spécialistes externes en cas de besoin (ex : pour traiter des problèmes d'endettement, de drogue, d'alcoolisme etc.). La grille de questionnement est un instrument d'orientation. Il est parfois possible de s'en écarter. Dans cette étape, une certaine marge de manœuvre est laissée au conseiller.

L'objectif serait que le premier entretien puisse se dérouler au tout début de la perception de l'allocation. Mais, la situation actuelle, et surtout le manque de personnel, ne le permet pas.

Les chômeurs qui sont supposés cumuler de nombreux handicaps sont confiés à un référent unique « *case manager* ».

De même qu'à la communauté de travail, dans deux des 69 communes expérimentales visitées au cours de notre voyage d'étude, à Orianienburg et Erlangen, qui gèrent à titre expérimental l'*Arbeitslosengeld II*, le «case manager» se voit confier les publics les plus éloignés de l'emploi (catégorie 3 mentionnée ci-après). Il intervient après le premier contact initial, sorte de tri. Il gère alors le premier entretien approfondi qui dure environ une heure. Le premier entretien se déroule sur la base d'une grille de questionnement relative à la santé, au niveau de qualification, à la situation familiale. L'essentiel de cet entretien est d'établir la confiance. Le «case manager» a accès à toutes les données concernant le chômeur, recueillies par différents services. La fréquence des entretiens suivants est fonction de la situation individuelle.

A Erlangen, la grille de questionnement a été élaborée avec l'aide de deux sociologues de l'institut de Francfort. C'est la marge de manœuvre des communes par rapport à un document stéréotypé que l'Agence fédérale du travail, via l'agence locale, aurait pu proposer.

Le but de cet entretien et de profilage est l'élaboration d'un plan d'action. Les conseillers sont spécialisés par type de publics : jeunes, adultes, handicapés. Il s'agit de déterminer les obstacles au retour à l'emploi. Les conseillers du secteur « embauche » s'organisent sur une base sectorielle.

3.4. La segmentation des demandeurs d'emploi

Les clients-chômeurs sont répartis, en fonction du diagnostic posé dans l'entretien professionnel sur leurs capacités de reclassement estimées, dans trois groupes différents :

1. les « clients de marché », ceux qui n'ont pas besoin de l'aide de l'agence, à savoir les chômeurs proches du marché du travail, faciles à intégrer. Ils représentent 20 % des clients-chômeurs,
2. les clients-chômeurs qui ont besoin de conseil, d'assistance (60 % de l'ensemble des clients-chômeurs), subdivisés en deux sous-groupes :
 - 2.1) les clients-chômeurs qui ont besoin de conseil mais n'ont pas de problème de qualification (une grande aide peut être apportée par de bons conseils),
 - 2.2) les clients-chômeurs éloignés du marché du travail en raison d'un problème de qualification.
3. le groupe des clients-chômeurs à accompagner qui cumulent des handicaps de tous ordres et dont les chances de réintégration sont assez faibles. Ils représentent 20 % de ces chômeurs et sont confiés à un référent unique « *case manager* ».

Nous avons constaté que cette même classification est utilisée dans les communautés de travail gérant l'*Arbeitslosengeld II*.

Des programmes standards existent pour les deux derniers groupes de clients-chômeurs. A propos du deuxième groupe cible de l'agence : « les clients ayant besoin de conseils », un diagnostic de la situation individuelle est établi qui débouche sur un programme d'intégration. L'accent est mis sur le suivi régulier, les entretiens. Le contrôle de la recherche d'emploi peut prendre la forme de la présentation des lettres de candidature.

Les niveaux de service :

1°/ L'auto-information et service en auto délivrance qui correspondent au libre accès en France. Les dispositifs d'auto-information (SIS⁴⁴ et AIS) permettent de prendre connaissance des offres d'emploi ; les dispositifs d'information jettent les ponts entre ces services préalables et le travail des services de placement, d'orientation et de conseil.

2°/ Le placement, l'orientation et le conseil : de la collecte des données à l'évaluation des résultats, en passant par le codage des informations, le rapprochement des fichiers, la présélection des candidatures

⁴⁴ SIS : Stellen Information Service (service d'information sur les offres).

AIS : Arbeitsgeber Information Services (service d'information sur les employeurs).

et la mise en relation tout au long de cette procédure de placement, les investissements engagés pour plus de rapidité et de précision assurent une meilleure réussite.

3°/ Les services intensifs de placement, d'orientation et de conseil doivent permettre au conseiller et au demandeur d'emploi de mettre au point, ensemble, des stratégies efficaces d'intégration professionnelle (*Bundesanstalt für Arbeit*, 2001 ; UNEDIC, 2002).

Le profilage, la construction d'un plan d'action individualisé, l'acquisition ciblée d'offres d'emploi, l'assistance spéciale pour certains groupes cibles font partie des principales activités sous-traitées.

3.5. L'évolution de la notion d'emploi acceptable (*Zumutbarkeitsregelungen*)

La Commission Hartz a recommandé de nouvelles conditions de l'emploi acceptable : les travailleurs célibataires doivent accepter des emplois loin de leur domicile, moins bien payés (jusqu'à 20 % en moins) et ne correspondant pas à leur niveau de qualification. Ce sera au chômeur de prouver que l'offre d'emploi est inacceptable.

La notion d'emploi convenable ou acceptable n'était déjà plus fixée par l'Agence fédérale du travail mais par la loi.

Avec les réformes Hartz, la notion d'emploi convenable évolue en fonction de la durée du chômage, de l'allocation dont relève le chômeur et aussi des charges ou obligations familiales.

Dans le cadre de l'allocation de chômage

Au début, pour un chômeur indemnisé, l'emploi convenable fait référence au salaire et au niveau de qualification dans l'emploi perdu. Toutefois, dans les trois premiers mois de chômage, une réduction de salaire de moins de 20 % et, dans les trois mois suivants, de moins de 30 % du salaire de référence doit être acceptée. A compter du septième mois de chômage, tout emploi rapportant, compte tenu des frais liés au travail, au moins autant que l'allocation de chômage est considéré comme convenable.

Un chômeur (célibataire) doit accepter un emploi loin de son domicile (2h30 de transport pour une journée de travail de six heures ou plus). Pour un emploi à temps partiel de moins de six heures, la durée acceptable de trajet est généralement de deux heures. Un chômeur peut être amené à effectuer la navette entre deux logements pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois.

Un chômeur devra déménager pour mettre fin à sa période de chômage si le lieu du travail se situe en dehors de la zone de trajet raisonnable. Les critères de mobilité géographique sont renforcés. Ainsi, un célibataire doit être mobile. Il en va de même pour la personne seule avec enfants à charge, dès lors que ses chances de retrouver un emploi à proximité dans les trois premiers mois sont limitées ou nulles.

Un emploi est considéré comme convenable même s'il s'agit d'un CDD ou s'il implique une séparation temporaire du ménage ou s'il n'entre pas dans la catégorie des emplois pour lesquels l'intéressé a été formé.

Des dérogations sont prévues. Il incombe au demandeur d'emploi d'apporter la preuve que sa situation personnelle l'empêche d'accepter l'emploi qui lui est proposé (ex : attaches familiales : la charge de parents dépendants ou d'un enfant de moins de trois ans lorsqu'il n'est pas inscrit dans une crèche ou dans un jardin d'enfant (mais l'agence doit aider le candidat à trouver une structure d'accueil afin de le rendre employable)). Les raisons d'ordre familial qui peuvent justifier le refus d'un emploi convenable sont désormais répertoriées, ainsi que les raisons financières qui peuvent faire obstacle à la mobilité de l'intéressé (UNEDIC, 2005).

Dans le cadre de l'Arbeitslosengeld II

Pour toute personne apte à travailler au moins trois heures par jour, relevant de l'*Arbeitslosengeld II*, tout emploi doit être considéré comme convenable. Le chômeur est censé retrouver assez rapidement du travail car « tout emploi est acceptable » (*zumutbar*) et doit être accepté dès lors que le bénéficiaire est psychologiquement et physiquement en mesure de l'occuper (même si l'emploi implique un changement de métier, ou ne correspond pas à la qualification initiale, la rémunération est inférieure au salaire conventionnel en vigueur dans la branche ou dans la région). La notion d'« emploi acceptable » tend à inclure quasiment toute opportunité de travail même à très bas niveau de salaire et de qualification, les temps partiels courts (CDD sans cotisation à l'assurance chômage), les *mini, midi-jobs* et les travaux d'utilité publique (les emplois à un euro) font également partie des emplois acceptables.

De même que pour l'*ALG I*, des dérogations existent.

3.6. Les sanctions

Les sanctions existaient déjà. Elles ont été renforcées. Les dispositions régissant la durée de la suspension faisant suite au refus d'un emploi, ou au refus ou à l'interruption d'un programme d'insertion professionnelle ont été redéfinies pour être assouplies et échelonnées, conformément au principe de personnalisation du service de placement⁴⁵. La commission Hartz a préconisé qu'en cas de refus non suffisamment motivé, les indemnités pourraient être suspendues pendant trois à douze semaines.

Dans le cadre de l'*Arbeitslosengeld I*, au premier non-respect de ses devoirs comme se rendre à l'entretien trimestriel, le chômeur se verra infliger une suspension de son allocation de trois semaines, puis six semaines en cas de récidive. Ce n'est qu'à la troisième violation des obligations que la durée de la suspension sera de douze semaines comme le prévoit la législation actuelle.

Dans le cadre de l'*Arbeitslosengeld II*, en cas de refus de l'emploi, de la mesure d'insertion proposée ou de non-présentation à un entretien, le chômeur est informé des conséquences de son « comportement improductif » et encourt des sanctions allant de la réduction du montant minimum garanti de 10 % et de 30 % lors du deuxième refus jusqu'à la radiation.

Si un chômeur de moins de 25 ans en situation précaire refuse une offre d'emploi, une formation ou une mesure d'insertion raisonnable, il ne reçoit aucun soutien financier pendant trois mois. Durant cette période, le loyer et les frais de chauffage seront payés directement au propriétaire. Toutefois, la personne en question continuera d'avoir accès aux services de conseil, d'assistance et d'intégration. Comme pour les personnes âgées de plus de 25 ans, des services financiers ou matériels complémentaires pourront néanmoins leur être proposés (Observatoire européen de l'emploi, 2004a). Ces sanctions ne peuvent excéder plus de trois mois (douze semaines).

Il existe aussi un service d'examen et de traitement des contestations au sein des agences du travail.

Dans le cadre de l'*Arbeitslosengeld II*, un conseil d'évaluation/de médiation a été institué, habilité à recevoir les réclamations et soucieux de répondre à chacune. Il a été saisi de réclamations liées à la mise en œuvre de la fusion. Il se charge d'y répondre. Le doute doit toujours profiter à la personne. Le conseil de médiation a une ligne d'appel à disposition du public : entre le 1^{er} janvier et fin juin 2005, 25 000 appels ont été reçus. Si le conseil est incompétent, il oriente le demandeur vers l'organisme adéquat. 8 000 questions/réponses sont en accès sur son site.

⁴⁵ Des règles spécifiques existent pour les clients du premier groupe (les clients de marché ceux qui n'ont pas besoin de l'aide de l'agence, à savoir les chômeurs proches du marché du travail, faciles à intégrer) et du deuxième groupe (les clients-chômeurs ayant besoin de conseil, d'assistance) tenant compte de l'âge, de la situation familiale.

4. L'OUVERTURE DU MARCHÉ DE L'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI (HERBILLON, 2003)

Dans la communication déjà mentionnée, la Commission européenne évoquait les défis aux ajustements des SPE dans un contexte marqué par « l'élimination progressive de leur monopole » et établissait, parmi des options possibles, l'externalisation.

Parmi les propositions de la Commission Hartz figurait l'instauration d'agences « *personal service* » : il s'agit d'agences de travail temporaire. Dans chaque agence de l'emploi serait instaurée une agence de travail temporaire appelée *Personal-Service-Agency (PSA)* qui mettrait des chômeurs à disposition des entreprises aux mêmes conditions salariales que les salariés réguliers. Pendant six semaines, le salaire pourrait être inférieur au salaire conventionnel mais au moins équivalent aux indemnités de chômage. Ceci nécessitait que l'ancienne législation sur le travail temporaire soit révisée.

L'externalisation n'est pas une nouveauté en Allemagne. Elle était déjà utilisée pour la formation. La nouveauté consiste en l'introduction des mécanismes de bon de placement ou de formation ainsi que dans la mise en place des PSA.

Le monopole de placement du service public de l'emploi a progressivement disparu.

- Depuis 1994, des agences privées pouvaient exercer l'activité de placement à condition d'en obtenir une autorisation préalable auprès du service public de l'emploi ; la première autorisation était limitée à trois ans, la seconde illimitée. La loi du 23 mars 2002 a supprimé l'autorisation préalable.
- L'entrée en vigueur de la loi *Job Aktiv*, au 1^{er} janvier 2002, autorise le service public de l'emploi à déléguer sa mission de placement à des partenaires privés.
- Par ailleurs, la sous-traitance ne se limite plus seulement à des prestations de services ponctuelles (une évaluation de compétences, un cursus d'orientation, etc.), mais s'élargit à des prestations globales d'accompagnement et de placement. À compter de janvier 2002, des catégories de demandeurs d'emploi peuvent être confiées, au terme du processus de profilage, à des tiers pour assurer l'accompagnement global, faciliter le placement et éventuellement le suivi après placement.

La loi de mars 2002 a précisé les modalités de collaboration entre structures publiques et privées de placement, reprises dans la loi Hartz III.

La sélection

L'agence locale du travail (*Arbeitsamt*) reste seule compétente pour apprécier les services à externaliser en tout ou en partie, ceux mis en oeuvre directement ainsi que le « mixte » entre ces deux options. Ce choix se rapporte aussi aux catégories de publics cibles. Les prestataires sont sélectionnés dans le cadre de marchés négociés. L'*Arbeitsamt* se rapproche de l'ensemble des partenaires potentiels et accrédite directement les organismes auprès desquels il souhaite externaliser la mise en oeuvre d'un service à l'emploi. Il doit motiver sa décision. La sélection des sous-traitants doit se faire par appel d'offres de marchés publics pour un montant supérieur à 200 000 € (Herbillon, 2003).

La rémunération

En ce qui concerne les prestations ponctuelles, les opérateurs sont essentiellement rémunérés sur la base des efforts qu'ils engagent et des résultats.

En ce qui concerne les prestations globales d'accompagnement au reclassement, une partie importante de la rémunération de l'opérateur est directement liée au résultat. Dans ce cas, la rémunération se décompose en une base forfaitaire à laquelle s'ajoute un système de primes de placement versées au tiers en cas de succès, puis dans le temps après la reprise du travail par le demandeur d'emploi selon un échelonnement d'honoraires :

1 025 € à la reprise d'emploi (au contrat de travail),

1 025 € après six mois dans l'emploi,

500 € si l'emploi est conservé neuf mois (et s'il existe un accompagnement dans l'emploi).

4.1. Le bon de placement (*Vermittlungsgutschein*)

La loi *JobActiv* permet à un demandeur d'emploi (indemnisé ou non) auquel le SPE n'avait pas fourni d'emploi dans le délai de six mois d'exiger que ce dernier fasse appel aux services d'une agence privée de placement.

Le demandeur d'emploi dispose d'une entière liberté de choix.

Tout demandeur d'emploi a le droit à un bon de placement dès lors qu'il remplit les conditions d'éligibilité définies par le code social allemand (*SGB III*). Pour autant, le bénéficiaire doit en faire la demande. Deux conditions doivent être simultanément remplies pour pouvoir bénéficier de ce bon :

- avoir été au chômage six semaines au cours des trois derniers mois⁴⁶ contre au moins trois mois au cours des quatre mois précédents,
- ne pas avoir encore trouvé un emploi.

Une exception : toutes les personnes en activité dans le cadre d'un emploi additionnel (voir infra) ont droit à recourir à ces bons.

Ces bons d'échange sont valables pendant trois mois renouvelables autant de fois que nécessaire pour autant que les conditions d'éligibilité soient toujours remplies. Le montant de l'aide est fixé à 2 000 €⁴⁷.

Un contrat est passé entre l'opérateur et le demandeur d'emploi qui précise le service attendu et fixe le montant de la prestation. De plus, le demandeur d'emploi peut démarcher autant d'agences de placement qu'il souhaite. Une seule sera payée. En effet, l'agence de placement ne peut réclamer le paiement de ses honoraires avant d'avoir trouvé un emploi à l'intéressé.

Si l'agence privée de placement lui propose un emploi, l'agence du travail doit la rémunérer. L'emploi doit avoir une durée hebdomadaire minimale de 15 heures et le contrat d'une durée minimum de trois mois. L'opérateur reçoit une première partie de la prime (1000 €) à l'entrée dans l'emploi et l'autre (1000 €) six mois plus tard.

Environ 330 000 bons ont été distribués entre avril 2002 et avril 2003. Seuls un peu plus de 20 000 bons émis ont effectivement donné lieu au paiement de la première prime (à l'entrée dans l'emploi). A la fin avril 2003, 3 977 primes de placement après six mois dans l'emploi (deuxième tranche) avaient été effectivement payées (Herbillon, 2003). En 2003, 7,3 % des bons distribués ont été payés, dont la moitié pour un contrat de plus de six mois. En 2004, la proportion était seulement de 6,4 %. En 2002, le bon de placement représentait 0,06 % des mesures actives, 0,23 % en 2004 (Konle-Seidl, 2004). En 2004, 681 300 bons ont été délivrés. 54 221 ont été payés (Bundesagentur für Arbeit, 2005). Ces données apparaissent très en retrait par rapport aux prévisions.

Des risques d'écrémage doublés d'effet d'aubaine existent. Tout d'abord, ce dispositif n'apparaît pas clairement ciblé. La relation entre le demandeur d'emploi et l'opérateur de placement est une relation contractuelle de nature purement commerciale. L'opérateur dispose ainsi de toute liberté d'agir et peut refuser la transaction commerciale. De plus, le système d'honoraires différenciés selon la durée d'ancienneté du chômage pouvait conduire, en l'absence d'un système imposant à l'opérateur des demandeurs avec lesquels il doit travailler, à différer le placement. De même, la structure d'incitation à la performance apparaît mal conçue. Enfin, la structure de rémunération telle qu'elle est construite ne garantit pas un investissement dans des placements de qualité (donc durables). Le fait que la moitié de la prime soit versée dès la reprise d'emploi peut conduire à des placements hasardeux (Herbillon, 2003).

⁴⁶ Cette modification est intervenue au 1^{er} janvier 2005.

⁴⁷ Précédemment et jusqu'au 1^{er} janvier 2005, le montant dépendait de la durée de chômage de l'intéressé :

- entre trois et six mois : 1 500 €,
- entre six et neuf mois : 2 000 €,
- neuf mois et plus : 2 500 €.

4.2. Les Agences d'intérim (*Personal Service Agenturen PSA*)⁴⁸

Autre innovation : l'agence locale du travail (*Arbeitsamt*) a l'obligation de disposer d'une PSA (*Personal Service Agentur*), agence de travail temporaire, pour les demandeurs d'emploi à risque moyen. C'est l'Agence fédérale du travail qui est chargée de sélectionner les opérateurs, d'attribuer les concessions (deux ans renouvelables une fois) et de les conventionner, notamment pour la rémunération.

La Commission Hartz s'est intéressée à la place du travail temporaire en Allemagne, notamment de sa contribution à la satisfaction du besoin de flexibilisation du marché du travail allemand et au problème du chômage (le travail temporaire y était de l'ordre de 1 % en 2001 contre 2,6 % en France ou 4,7 % et 4,5 % respectivement au Royaume-uni et aux Pays-Bas (Herbillon, 2003)). Il était de l'ordre de 1,1 % de l'emploi salarié selon les statistiques relatives à l'intérim publiées par l'Agence fédérale du travail (premier semestre 2004).

Cette même Commission a proposé d'utiliser l'intérim comme un outil de placement en développant les Agences de travail temporaire (PSA), soit une nouvelle forme de travail temporaire orientée vers le placement. La Commission insistait sur l'importance d'une implication renforcée des opérateurs privés implantés localement de façon à mobiliser leur expertise, leur savoir-faire et leurs réseaux d'entreprises, alliée à une structure d'incitation rendant l'embauche de personnel par l'intermédiaire des PSA très attractive pour les entreprises.

La première loi Hartz obligeait chaque antenne de l'agence locale à disposer d'une agence de travail temporaire (*Personal Service Agentur : PSA*).

Le public visé

Le groupe cible est celui des demandeurs d'emploi à risque de chômage moyen. Les demandeurs d'emploi sont directement envoyés par l'agence locale du travail (*Arbeitsamt*). Les demandeurs d'emploi concernés sont envoyés auprès de l'opérateur PSA, qui dispose toutefois d'une marge de manœuvre : une possibilité de choix des candidats, et donc de refus (Herbillon, 2003). Il s'agit de demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins six mois au chômage et rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi.

Ce dispositif intervient davantage en aval de la chaîne de services à la réintégration. Les agences PSA mettent des chômeurs à la disposition des entreprises, pour autant qu'ils aient réalisé tout un travail préalable de réadaptation et de remise à niveau et soient prêts à l'emploi.

Le groupe cible est spécifié dans le contrat qui lie la PSA et l'agence locale du travail (*Arbeitsamt*).

Les modalités de mise en oeuvre

L'installation de ces PSA s'est faite sous la forme de l'externalisation complète. Un appel d'offres de sélection de marchés publics permet de sélectionner les opérateurs concessionnaires. Un contrat de concession est passé entre l'opérateur retenu et l'agence locale du travail (*Arbeitsamt*).

La sélection des opérateurs et la passation des contrats se font au niveau local. La procédure est standardisée mais les *Arbeitsamt* locaux ou de district disposent d'importantes marges de manœuvre. Tous les contrats sont centralisés par l'Agence fédérale du travail.

Outre le choix des opérateurs, ils déterminent les volumes par PSA, la spécialisation et la rémunération de base. Il semble qu'il y ait une extrême variété d'opérateurs : en terme de taille, champ géographique d'intervention. Il semble qu'il s'agisse pour l'essentiel d'opérateurs privés : Entreprise de Travail Temporaire, cabinet de recrutement, etc. Quelques contrats ont été signés par des entreprises d'intérêt public. Dans tous les cas de figure, le PSA a ses propres locaux.

⁴⁸ Ce sont des entreprises de travail temporaire spécifiques.

La rémunération par résultat

Les agences sélectionnées sont conventionnées avec l'agence locale du travail, notamment sur le montant des honoraires versés mensuellement par l'agence du travail à l'agence PSA. Ces agences recrutent normalement, pour une durée de neuf mois (exceptionnellement jusqu'à douze mois), les demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'antenne de l'agence locale du travail avec laquelle elles sont en contrat et s'efforcent de leur trouver des missions d'intérim. Entre deux missions, l'agence PSA a l'obligation de former ce personnel. Le mode de rémunération est incitatif : les honoraires sont dégressifs et diminuent en même temps que l'ancienneté de leur contrat avec le demandeur d'emploi augmente. De plus, les agences PSA perçoivent des primes pour chaque placement réussi. Le montant est également dégressif.

Le système de rémunération des PSA est très largement fondé sur les résultats. Il existe deux sources de revenus pour les PSA :

- les revenus tirés de l'activité de mise à disposition de personnel (collaborateurs externes) auprès d'entreprises d'accueil,
- les honoraires de placement, versés de façon forfaitaire, se décomposent en deux parties :
 - * une somme forfaitaire mensuelle correspond à 100 % d'un montant de base est versée jusqu'aux trois premiers mois du contrat de travail avec la PSA, puis 75 % au cours des trois mois suivants, et, enfin, 50 % entre le sixième et le neuvième mois ;
 - * une prime de placement équivalente à 200 % du montant de base si le placement intervient dans les trois premiers mois, puis à 150 % dans les trois mois suivants et, enfin, 100 % entre le sixième et le douzième mois.

La prime de placement est versée en deux fois. Tout d'abord, la moitié lors d'une embauche pour une période d'au moins trois mois, l'autre moitié est versée après six mois dans l'emploi.

Le montant de base est déterminé par l'agence locale du travail (*Arbeitsamt*) et fixé dans le contrat. Il varie en fonction de la difficulté du placement : caractéristiques du groupe cible, spécificité sectorielle, dynamique locale du marché du travail (Herbillon, 2003). La structure d'incitation est taillée de façon à encourager l'opérateur à réaliser un placement rapide, mais de qualité.

Les demandeurs d'emploi sont liés aux agences PSA par un contrat de travail conforme aux règles régissant les agences de travail temporaire, lesquelles ont été modifiées par la première loi Hartz. Elles sont rentrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Elles devraient encourager le recours à cette forme d'emploi encore peu répandue en Allemagne.

L'évaluation passe par la mise en place de groupes de contrôle. Il s'agit aussi de regarder si cette mesure a détruit ou porté atteinte au marché du travail principal et généré des effets de substitution. L'évaluation devra déterminer les embauches/les sorties. La biographie professionnelle des personnes avant/après la PSA (évolution du revenu, ...) en comparaison à un groupe de contrôle, sera examinée. D'après l'IAB⁴⁹, les résultats sont inférieurs aux attentes de la Commission Hartz. De janvier 2003 à mars 2005, le dispositif a connu 109 000 entrées dans le dispositif et seulement un tiers d'entrées dans l'emploi direct. En septembre 2005, on recense 18 849 chômeurs placés. On est loin des 500 000 personnes à trois ans envisagées par la Commission Hartz (Chagny, 2005).

Malgré les dispositions, notamment liées à la rémunération, ce dispositif a aussi engendré un effet d'écroulement des chômeurs.

L'échec relatif de ce dispositif est dû à une mauvaise conjoncture économique combinée à la mauvaise perception du travail temporaire chez les demandeurs d'emploi (marchand de main-d'œuvre).

Selon l'IAB, des emplois du marché principal ont été remplacés par le recours aux collaborateurs externes des PSA.

⁴⁹ IAB : *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung des Bundesanstalt für Arbeit* / Institut de Recherche sur l'Emploi de l'Agence fédérale du travail (Nuremberg).

5. LES DIFFÉRENTES PRESTATIONS

La Commission Hartz a aussi proposé :

- d'instaurer, pour la formation, une démarche qualité et un bon ;
- de renforcer le soutien aux activités occasionnelles (*mini-Jobs*). Pour des revenus jusqu'à 400 euros/mois, un salarié est exempté d'impôt et de cotisations sociales ; l'employeur paye une somme forfaitaire (pour impôt et cotisations sociales) de 25 %. Entre 400 et 800 euros, le salarié paye progressivement des cotisations sociales entre 4 et 21 % du taux normal (*midi-jobs*);
- de favoriser l'aide à la création d'entreprises, notamment par les chômeurs : « *Ich AG* » et « *Familie AG* ».

5.1. La formation des chômeurs

En Allemagne, la formation professionnelle continue était, de loin, la principale mesure active du marché du travail. En 2001, elle avait concerné 413 399 participants pour un budget global de l'ordre de 7,7 Mds €, ce qui représente un peu plus de 38 % du nombre total de participants à des mesures actives du marché du travail et un peu plus de la moitié du budget qui lui est consacré.

Le système allemand de formation professionnelle des demandeurs d'emploi a été fortement critiqué ces dernières années pour son manque d'efficacité. En effet, le taux de reclassement de la formation professionnelle serait sensiblement inférieur aux autres mesures actives d'emploi (à l'exception des programmes de création d'emplois).

Sur ce point, des appréciations divergentes ont été portées. Selon le DIW, il n'y a pas d'effet moyen de la formation. S'il y a un effet, ce serait plutôt pour les formations courtes. Selon le DIW ayant suivi 1 800 participants sur dix ans, depuis 93-94, pour l'ensemble des formations les effets de court terme sont plutôt négatifs, et ceux de long terme positifs. Les formations de durée moyenne ont un effet emploi négatif, puis positif. Les formations longues n'auraient pas d'effet positif. L'hypothèse est avancée que l'augmentation des exigences salariales, de la qualité de l'emploi en fonction de la qualification n'améliorent pas les perspectives de retour à l'emploi. D'autres études (Lechner, Miquel et Wunsch, 2004) trouvent un effet négatif à court terme puis positif au-delà de quatre ans. Aujourd'hui, il existe un outil d'évaluation permettant des conclusions affinées.

La formation professionnelle continue ne relève pas de la compétence directe de l'agence locale du travail (*Arbeitsamt*) pour ce qui est de sa mise en œuvre. Celle-ci est traditionnellement externalisée auprès d'organismes privés de formation (Herbillon, 2003).

Cinq types de programmes existent (Wunsch, 2005).

1. les formations courtes regroupent tout à la fois les séances d'information visant à expliquer les services disponibles à l'agence locale, l'évaluation du demandeur d'emploi, de ses centres d'intérêts, de ses compétences, de ses perspectives professionnelles et aptitudes professionnelles, ses besoins en formation, l'aide à la recherche d'emploi et, enfin, des formations courtes d'adaptation à un emploi spécifique ;
2. la formation professionnelle initiale : l'apprentissage peut être ouvert à certains chômeurs. La durée peut varier de un à trois ans ;
3. la formation professionnelle approfondie consiste à adapter le demandeur d'emploi aux nouvelles compétences exigées. La durée n'excède pas six mois ;
4. la formation en vue d'une reconversion professionnelle ;
5. les cours de langue allemande.

Le versement d'une allocation d'un montant identique à l'allocation chômage est également possible en cas de participation à des mesures indispensables de formation continue. L'agence du travail a la

possibilité de verser une indemnité de formation en cas d'apprentissage, de stages de formation ou de mesures de préformation en raison de l'éloignement du lieu de stage et du lieu de résidence.

Or, compte tenu de la demande croissante de main-d'œuvre qualifiée, la qualification des chômeurs est un élément important du processus de retour à l'emploi et, donc, la formation. Pour corriger les insuffisances des actions de formation, la commission Hartz a mis en place deux instruments :

- un processus de vérification de la qualité des prestataires (certification par des organismes privés selon des critères fédéraux),
- un système de bon pour le demandeur d'emploi consommateur de formation, qui lui permet, contrairement à la situation antérieure, de choisir sa formation (valable trois mois dans le périmètre de la région).

Le bon de formation

L'introduction du *Bildungsgutschein* (le bon de formation) tente de corriger les insuffisances dénoncées de la formation professionnelle. Le chèque formation a été créé pour les salariés pour lesquels le service de l'emploi juge une formation nécessaire et peut être utilisé dans les programmes ou les organismes de formation agréés.

Il permet de financer tous les types de formation.

Les agences de travail établissent un plan annuel d'objectifs pour la formation, précisant le nombre de demandeurs prévus en formation par catégories. Ces documents sont publics. Avec Hartz IV, un nouvel acteur de la formation est apparu : les communautés de travail. Alors qu'en théorie, plus de moyens devraient être consacrés aux publics chômeurs de longue durée (CLD), les changements institutionnels font que les nouveaux acteurs, notamment les communautés de travail et les communes, ne sont pas en mesure de jouer leur rôle correctement. De plus, selon le BIBB⁵⁰, il semblerait que les instruments existants ne soient pas adaptés aux groupes cibles concernés : comment requalifier en trois à quatre mois une personne au chômage depuis trois à quatre ans ?

Si, après examen de la situation individuelle du demandeur d'emploi, il apparaît qu'un stage de formation est une mesure active appropriée pour faciliter son retour à l'emploi, un bon de formation lui est remis. Sur ce dernier, l'objectif à atteindre au travers de l'action de formation est précisé. En possession de ce bon de formation, le demandeur d'emploi peut s'en prévaloir auprès de l'organisme de formation de son choix dès lors que cet organisme satisfait aux exigences de base⁵¹. L'organisme se retourne vers l'Agence locale pour l'emploi qui a émis le bon pour l'encaisser.

La sélection des opérateurs

Désormais, tout organisme doit être approuvé dès lors qu'il remplit certaines conditions (inscription au registre du commerce et des sociétés, locaux adaptés, stabilité financière ...).

Ce nouveau dispositif a prévu la mise en place d'un système de management de la qualité. Les organismes privés de formation doivent être certifiés par un organisme privé de certification, selon des critères prévus par la loi. Ils devraient eux-mêmes être accrédités par une Agence fédérale d'accréditation (Herbillon, 2003). Les services de l'emploi en sont déchargés.

Selon le BIBB, le nouveau dispositif a prévu la mise en place d'un nouveau système de management de la qualité qui pourrait s'accompagner d'un surcroît de bureaucratie et de centralisme. Une procédure de qualité a été mise en place, mais c'est paradoxal car de moins en moins de fonds sont consacrés à la formation continue des chômeurs, donc moins de ressources pour les organismes de formation, et cela

⁵⁰ BIBB : *Bundesinstitut für Berufsbildung* / Institut fédéral de la Formation professionnelle (Bönn).

⁵¹ Une exigence était un taux de réintégration de 70 % au terme de leur formation. Ce critère a d'ailleurs été abandonné.

joue à la baisse de la qualité des prestations. De fait, on constate un recul dans plusieurs domaines de la formation proposée aux chômeurs : qualité des prestations de formation, durée des cours, nombre de participants et chances de retour à l'emploi après la formation. Un sondage récent le confirme. Du 1^{er} janvier 2003 au 30 juin 2004, 99 546 bons de formation ont été délivrés. 80 % ont été vraiment utilisés.

Dans le rapport conjoint sur l'emploi (2004), la Commission européenne pointe que les réformes Hartz ont eu pour conséquence des restrictions budgétaires importantes vis-à-vis de la formation comme instrument de la politique de l'emploi pour les chômeurs. La proportion de salariés en formation initiale et continue ainsi que dans les formations d'entreprises est nettement inférieure à la moyenne communautaire.

5.2. Les contrats aidés

Les stratégies d'activation des lois Hartz combinent trois types d'emplois (M. Weil, 2005) :

1. le contrat de travail normal soumis à cotisations sociales et assorti, le cas échéant, de subventions à l'embauche pour les employeurs (du type *ABM*⁵² ...) ;
2. des contrats de travail à durée déterminée sans cotisation à l'assurance chômage, éventuellement assortis d'aides. Les mini-Jobs font partie de ce type d'activités ;
3. des travaux occasionnels d'utilité publique avec compensation des dépenses appelés *Ein euro Job* (emploi à un euro). Les bénéficiaires de l'allocation de chômage II sont obligés d'accepter ces travaux occasionnels si l'insertion dans le premier marché du travail semble peu réaliste dans un avenir proche.

Les emplois à faible rémunération ne sont pas une nouveauté. Ils ont été introduits sous l'ère du Chancelier Kohl sous la dénomination de « travaux de faible importance ». Ils visent essentiellement à permettre le cumul des prestations avec un emploi rémunéré afin d'aider au retour à l'emploi, sorte de transition, notamment vers le marché de travail principal. Plusieurs mesures ont été prises en vue de relancer les emplois à bas salaires (*mini et midi jobs*). Elles tendent à inciter les chômeurs à accepter ce type de poste et à lutter contre le travail au noir. Les emplois à un euro sont destinés aux personnes bénéficiaires de la garantie de ressources et les plus éloignés de l'emploi.

Trois mesures méritent un développement particulier.

5.2.1. Les mini et midi jobs : la nouvelle réglementation concernant les « emplois à faible rémunération » (1^{er} avril 2003)

Entrée en vigueur entre janvier et avril 2003, la loi Hartz II modifie les dispositions relatives aux emplois marginaux à temps partiel communément désignés comme des « petits boulots » : mini, midi et un euro job. Il s'agit d'une incitation à la reprise d'une activité salariée et non une mesure de réduction des coûts du travail.

Les mini-jobs

Le seuil d'imposition des mini-jobs est passé de 325 à 400 €.

Jusqu'à un salaire de 400 € (contre 325 € avant), l'employeur verse des contributions forfaitaires de 12 % à l'assurance-vieillesse, 11 % à l'assurance-maladie, 2 % d'impôt forfaitaire (soit 25 % au total) tandis que l'employé en est exempté.

⁵² La loi Hartz III a fusionné les *ABM* et les *SAM* (*Strukturanpassungsmassnahmen/SAM*), mesures d'adaptation des structures en en réduisant l'attractivité. Les bénéficiaires ne sont plus indemnisés au titre de l'assurance chômage. Les mesures de qualification ne sont plus systématiques. La durée maximale des aides a été réduite de trois à deux ans, sauf pour les personnes de 55 ans et plus. L'aide est désormais forfaitaire de 300 € par mois. En septembre 2005, on recensait 43 105 *ABM* contre plus de 95 000 en 2003 (Chagny, 2005).

Pour le salarié, le salaire d'un emploi faiblement rémunéré reste également non assujéti si, dans le même temps, il occupe un emploi assuré (activité secondaire).

Des mesures d'incitation fiscale sont également prévues pour l'employeur. Dans le cas d'un emploi dans le secteur des services à domicile, l'employeur peut déduire de ses impôts 10 % de ses dépenses ou 510 € maximum par an. Dans le cas d'un emploi assuré chez un particulier, les seuils indiqués ci-dessus sont de 12 % ou 2 400 €. Les mesures s'appliquent également en cas de placement de personnel par une agence. 20 % des dépenses ou 600 € maximum peuvent alors être déduits des impôts.

Les chômeurs ont la possibilité d'accepter un mini-job. Ils perçoivent alors un certain montant financier sans réduction de l'allocation chômage. On en dénombrait 600 000 sur les 6,64 millions, soit 1/8^{ème} du chiffre total. Les chômeurs ne sont pas les plus grands bénéficiaires de ce type de contrat.

Un an après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation concernant les emplois à faible rémunération, l'administration centrale de la Caisse fédérale d'assurance des mineurs (*Bundesknappschaft*), chargée de gérer les emplois à temps réduit, a dressé un bilan intermédiaire positif. Ils sont aujourd'hui de l'ordre de 6,64 millions. Il est probable qu'ils existaient préalablement comme emplois à temps partiel en marge du marché du travail, c'est-à-dire comme emplois non déclarés (Observatoire européen de l'emploi, 2004a).

Selon l'IAB, les *mini-jobs* dans les ménages privés sont passés de 27 000 (mars 2003) à 103 000 (fin 2004). Selon le DIW⁵³, seulement 50 000 seraient de vrais *mini-jobs*.

Les midi-jobs

Pour limiter les effets de seuils, une zone de transition est établie : au-dessus de 400 euros (jusqu'à 800 euros par mois), la cotisation employeur forfaitaire de 25 % disparaît au profit de charges sociales normales (21 %) et les cotisations s'élèvent progressivement pour les salariés de 4 à 21 % pour un salaire de 800 euros. Les cotisations de sécurité sociale du travailleur vont de 4 % des cotisations salariales totales pour un salaire de 400,01 euros à environ 21 % pour un salaire de 800 euros (Chagny, 2005). Cela permet de supprimer le seuil des bas salaires du fait que les taux n'augmentent plus brutalement, mais progressivement. Au-delà, le taux de cotisation reste constant.

Concrètement, ces deux types de contrats concernent essentiellement les femmes, les jeunes (étudiants) et les travailleurs seniors. Il faut avoir clairement conscience que lorsque ces emplois sont exercés à titre d'activité principale, ils sont très précaires, notamment en terme de couverture sociale. Pour les temps partiels très courts (moins de 400 euros par mois), il n'y a pas d'assurance chômage, maladie ; les droits sont réduits à l'assurance vieillesse/invalidité. Les salariés peuvent abonder pour leur part de cotisation sociale. Pour les temps partiels de 400 à 800 euros les droits acquis sont proportionnels aux taux de cotisations sociales (Chagny, 2005).

Selon le DIW, un véritable phénomène de substitution des emplois du marché principal par des *mini ou midi jobs* s'est développé.

Ce dispositif de cumul prestations et emplois faiblement rémunérés ressemble au dispositif français des activités réduites, introduit en 1986. Il permet de cumuler, pendant une durée de dix-huit mois, une activité d'une durée mensuelle inférieure à 136 heures et dont le revenu est inférieur à 70 % de son salaire de référence et l'allocation chômage (CERC, 2001).

5.2.2. *Les emplois à un euro (« Ein euro job »)*

La dernière loi Hartz IV a renforcé les dispositions de cumul des prestations et d'un emploi rémunéré en introduisant les « *jobs à un euro* » (*Ein euro Job*) : des travaux d'utilité collective proposés dans le

⁵³ DIW : *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*/L'institut allemand de recherche économique.

secteur public ou caritatif et ouvrant droit à un dédommagement⁵⁴, et non un salaire, de un à deux euros par heure. Le bénéficiaire pourra ainsi cumuler avec ses allocations jusqu'à concurrence de 300 euros.

Le gouvernement fédéral espérait que cette mesure permettrait à 600 000 personnes de garder ou de renouer le contact avec la vie sociale et professionnelle.

Il s'agit, en offrant des emplois à un euro, de tester la disponibilité des chômeurs pour le marché du travail. En cas de refus, des sanctions sont envisageables. Un contrôle est ainsi exercé. L'idée était de transmettre des qualifications recherchées ou existantes sur le marché du travail à un public de chômeurs qui en est très éloigné. Cela est très difficile à réaliser, à part l'intégration sociale ou resocialisation. Le dispositif consiste à éviter que le revenu ainsi obtenu soit trop élevé ou perçu pendant trop longtemps afin d'éviter des « carrières » basées sur l'indemnisation. Il s'agit d'inciter à une recherche active d'emploi.

Cette mesure concentre trois critiques :

- les employeurs évoquent une concurrence déloyale de remplacement,
- les organisations syndicales estiment qu'il s'agit d'une main-d'œuvre à bon marché,
- les chômeurs estiment que ces emplois ne sont pas reconnus au plan légal.

V. Steiner, du DIW, se réfère au cas d'une personne travaillant 80 heures pour un ou deux euros à Berlin. Les un à deux euros compensent les frais de la personne pour accepter ce job. Dans le cas d'une mère célibataire avec deux enfants bénéficiaire de l'*ALG II* soit 1 200 euros /mois :

- avec un mini-job, elle augmenterait ses prestations sociales de 60 euros (en fonction du volume d'heures travaillées) l'incitation n'est pas réelle,
- avec un job à un euro, elle augmenterait le montant perçu des prestations sociales de 80 euros.

De fait, ces types de situation de cumul autorisé de prestations sociales avec un *mini/midi-job* ou un *euro job* seraient plus intéressants, plus rémunérateurs qu'un emploi à temps partiel, notamment pour les femmes. Ce système engendre de nouvelles trappes à chômage, à inactivité⁵⁵.

5.3. Les dispositifs de création d'entreprise : « *Ich AG* », « *Familie AG* »

Cette mesure controversée a été néanmoins proposée par la commission Hartz. Elle a été transposée dans la loi Hartz II.

On assiste aussi à l'émergence de nouveaux emplois aidés. Cette forme de promotion du travail prévoit le droit à une aide de départ à l'occasion de la création des « *Ich AG*-entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée » et des « *Familie AG*-entreprises familiales à responsabilité limitée ». C'est une alternative à l'allocation temporaire⁵⁶ versée aux personnes voulant se mettre à leur compte. Elle sera versée aux anciens bénéficiaires de l'allocation de chômage ou sous garantie de ressources ou aux actifs bénéficiant de mesures de création d'emploi et d'ajustement structurel créant une activité indépendante. Jusqu'au 1^{er} juillet 2003, le créateur de l'entreprise ne pouvait pas devenir employeur.

⁵⁴ Le dédommagement vise à couvrir les frais générés par l'acceptation de l'emploi d'utilité publique (transport, restauration ...).

⁵⁵ L'Institut *des deutschen Wirtschaft* proche du *BDI* (patronat allemand) a en effet calculé que, par l'effet cumulé des diverses prestations de l'*Arbeitslosengeld II* et de ces jobs à un euro, le revenu mensuel perçu était équivalent à celui d'un emploi rémunéré de 8 à 12 euros l'heure.

ex : la somme des transferts (ouest) s'élève à 648 euros pour un célibataire, à 1 076 euros pour un parent isolé et à 1 554 euros pour un couple avec deux enfants. Si on ajoute 330 euros issus d'un travail d'utilité collective, le total non imposable équivaut à un salaire mensuel brut (donc avant impôt) de 1 350 euros pour le célibataire et de 2 050 euros pour la famille. C'est plus que le salaire d'une fleuriste dans les nouveaux Länder ou à peu près ce que gagne un ouvrier spécialisé dans la branche papier. Effet pervers probable : la possibilité de cumul ouverte par la loi Hartz IV ne devrait guère inciter au retour sur le marché du travail (Bourgeois, 2004).

⁵⁶ Ce dispositif est maintenu parallèlement aux nouvelles dispositions relatives aux entreprises unipersonnelles ou familiales à responsabilité limitée.

En revanche, il pouvait se faire aider par des membres de sa famille sans qu'ils soient rémunérés. Depuis le 1^{er} juillet 2003, il peut embaucher y compris des membres de sa famille.

L'aide est versée pendant un an, pour une période de trois ans maximum, tant que le revenu annuel ne dépasse pas les 25 000 euros. Les aides ne sont ni remboursables, ni imposables, ni assujetties à aucune charge. En revanche, l'aide est dégressive et se monte à 600 euros/mois pour la première année, à 360 euros/mois la deuxième année et à 240 euros/mois la troisième année. Elle n'a pas pour objet de contribuer à la subsistance du créateur d'entreprise mais doit permettre à ce dernier de maintenir sa protection sociale. Le créateur d'une « *Ich/Familie AG*-entreprise unipersonnelle/familiale à responsabilité limitée » est assujéti au régime légal de l'assurance vieillesse. S'il le souhaite, il peut également adhérer au régime d'assurance-maladie obligatoire, auquel il verse alors des cotisations plus faibles que les autres travailleurs indépendants. Mais il n'est pas couvert par l'assurance chômage.

Le dispositif « *IchAG/Familie AG*-entreprise unipersonnelle/familiale à responsabilité limitée » est une prestation obligatoire. Si le chômeur a un projet, l'agence du travail ne peut pas refuser. Pour certains, cette obligation légale est une erreur et contraire au souhait des responsables politiques.

On a assisté à une véritable explosion. Lors de la première année (2003), 93 000 personnes ont créé leur entreprise sous cette forme. En août 2004, on recensait 157 000 entreprises de ce type avant le boom des derniers mois de l'année 2004 avant la mise en oeuvre de la loi Hartz IV sur la fusion de l'*Arbeitslosenhilfe* et de la *Sozialhilfe* pour l'*Arbeitslosengeld II*. En 2005, on enregistre 250 à 300 000 entreprises créées, chiffres confirmés par le DIW et l'IAB⁵⁷. Le taux d'échec est le même que les entreprises créées en dehors de ce dispositif : 25 % (données de l'IAB). Il serait question de prolonger cette mesure de deux ou trois ans.

Le BDA (patronat allemand) craint que le dispositif « *Ich/Familie AG*-entreprise unipersonnelle/familiale à responsabilité limitée» ait servi de mesures de transition au moment de la fusion (loi Hartz IV) et ait suscité un phénomène d'entraînement, sorte de fuite en avant pour ceux qui n'avaient plus de droits.

Les conditions préalables sont moins strictes que pour bénéficier des allocations de transition. Jusqu'à la fin 2004, pour créer une « *Ich/Familie AG*-entreprise unipersonnelle/familiale à responsabilité limitée », aucune condition préalable n'était exigée, à l'exception d'être en situation de chômage. Aucun examen de viabilité, même financière, n'était demandé tandis que, pour la subvention de transition, un plan économique est exigé pour recevoir les aides.

En novembre 2004, la réglementation a été modifiée afin d'organiser le contrôle de la viabilité par les CCI⁵⁸ ou conseillers fiscaux. Un certificat de capacité est exigé.

Il s'agit du programme le plus important. Selon l'IAB, cette mesure se situe, en ce qui concerne les coûts, en milieu de tableau pour une efficacité relativement basse. On ignore si le dispositif « *Ich/Familie AG*-Entreprise unipersonnelle/familiale à responsabilité limitée » est une vraie alternative ou destiné à rester dans le système de subventionnement pour trois ans.

⁵⁷ La *Gesellschaft für Innovative Beschäftigung* (G.i.B.-Association pour l'emploi novateur) et l'*Institut für Mittelstandsforschung* (Institut de recherche sur les PME) ont enquêté pour le Ministère de l'Economie et du Travail en 2004. En juillet 2004, 29 566 de ces entreprises avaient vu le jour en Rhénanie du Nord Westphalie et 20 % d'entre elles avaient quitté le dispositif. Soit la personne établie à son compte a trouvé un emploi salarié ou les revenus ont dépassé 25 000 euros. Dans d'autres cas, l'échec est dû à une mauvaise planification.

⁵⁸ CCI : chambre de commerce et d'industrie.

CONCLUSION

Le système allemand d'aide au retour à l'emploi est en transition après d'importantes réformes intervenues depuis 2002 et dont la dernière date de la loi Hartz IV du 1^{er} janvier 2005, sous l'ère du chancelier G. Schroeder, à la tête de la coalition rouge-verte II. Elles ont été élaborées selon un processus original et propre à l'Allemagne marqué du sceau de la recherche du compromis. La méthode n'a pas été celle qui a prévalu lors de la réforme des retraites mais plutôt celle de la réforme du système d'assurance maladie, à savoir une commission indépendante présidée par l'ancien directeur des ressources humaines de Volkswagen, P. Hartz.

Les réformes allemandes ont marqué plusieurs tournants.

Tout d'abord, le système d'assurance chômage a été resserré dans ses conditions d'accès et d'octroi. Ensuite, à l'allocation de solidarité existante antérieurement, l'*Arbeitslosenhilfe*, et à l'allocation de garantie de ressources, la *Socialhilfe*, ont été substituées deux nouvelles allocations. Toute personne capable de travailler bénéficie, sous conditions de ressources, de l'*Arbeitslosengeld II* ; elle est tenue de rechercher activement un emploi et bénéficie d'un accompagnement et de prestations d'aide au retour à l'emploi. Seules les personnes à capacité de travail réduites bénéficieront de l'ancienne aide sociale, rebaptisée *Socialgeld*.

Cette réforme s'est accompagnée d'une modification profonde de l'organisation en mettant en place des modes de collaboration entre les services des communes et ceux de l'agence du travail, pour la gestion du nouveau dispositif.

Par ailleurs, se développent diverses formes d'externalisation des activités d'accompagnement et de placement, l'organisation de ces activités externalisées se faisant dans un cadre organisé par le service public de l'emploi.

D'autres innovations intéressantes ont été introduites comme le conseil d'évaluation ou de médiation de la loi Hartz IV, instauré en vue de suivre la mise en oeuvre pratique de cette réforme d'envergure. Il est à l'origine de quelques corrections et aussi de propositions afin d'améliorer le dispositif.

Enfin, les réformes Hartz ont instauré une évaluation systématique devant le *Bundestag*.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES EN ALLEMAGNE

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes suivantes que nous avons rencontrées au cours de notre mission d'étude en Allemagne, soit par ordre chronologique :

M. Biedenkopf, membre du conseil d'évaluation/ de médiation de la loi Hartz IV ;

M. Brauksiepe, député CDU de Rhénanie du Nord-Westphalie, membre de la commission « politiques économique et du travail » du Bundestag ;

M. R. Anzinger, secrétaire d'Etat administratif et M.B. Buchheit, directeur du département en charge de la réforme du marché du travail du ministère fédéral de l'Economie et du Travail ;

M. Paulsen, de l'institut fédéral de la formation professionnelle (*BIBB*) ;

M. Wuttke, directeur du département « marché du travail » de l'Union fédérale des organisations patronales allemandes (*BDA*) ;

M. Rappe, président du conseil d'évaluation/ de médiation de la loi Hartz IV ;

M. D Scharlach et les membres de son équipe de la PSA Tertia à Berlin ;

M. Krüger et les membres de son équipe de la communauté de travail (*Job-center*) de Berlin Mitte/Werding

M. V. Steiner, de l'institut d'études économiques(*DIW*) ;

Mme Gaehme, fédération des syndicats des services Berlin/Brandeburg (*Ver.di*) ;

M. Jakob, directeur du département « marché du travail » à la confédération des syndicats allemands (*DGB*) ;

M. Schulz, directeur des services de la commune de l'Oberhavel (Orianenburg) ;

M. Viereilig et les membres de son équipe des services de la commune d'Erlangen (Bavière) ;

M. Schauenberg, directeur des relations internationales et les nombreux experts de l'Agence fédérale du travail ;

M. U Walveï, de l'institut de recherche de l'Agence fédérale du travail (*IAB*)

Nous remercions également son excellence Monsieur l'Ambassadeur de France à Berlin, C. Martin, Monsieur le ministre conseiller J-M Dumond ainsi que le stagiaire de l'ENA, Monsieur Antoine Gobelet qui ont assuré l'organisation de notre mission d'étude.

Nos remerciements s'adressent aussi à Monsieur le conseiller aux affaires sociales de l'Ambassade d'Allemagne en France, L. Vogt, que nous avons sollicité à de multiples reprises.

GLOSSAIRE

ABM	<i>Arbeitsbeschaffungsmassnahmen</i> - Mesures générales de création d'emplois
AIS	<i>Arbeitsgeber Information Services</i> - Service d'information sur les employeurs
ALG I	<i>Arbeitslosengeld I</i> - Allocation d'assurance chômage
ALG II	<i>Arbeitslosengeld II</i> - Allocation de solidarité
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
Arbeitslosenhilfe	Allocation de solidarité
BIBB	<i>Bundesinstitut für Berufsbildung</i> – Institut fédéral de la Formation professionnelle (Bönn)
BDA	<i>Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände</i> – Organisation centrale qui regroupe les associations sectorielles d'employeurs
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDU	<i>Christliche Demokratische Union</i> - Union des Démocrates Chrétiens allemands
CSU	<i>Christliche Soziale Union</i> - Union des Chrétiens Sociaux allemands
DGB	<i>Deutscher Gewerkschaftsbund</i> - Confédération des Syndicats allemands
DIW	<i>Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung</i> – L'institut allemand de recherche économique
IAB	<i>Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung des Bundesanstalt für Arbeit</i> – Institut de Recherche sur l'Emploi de l'Agence fédérale du travail (Nuremberg)
RMI	Revenu minimum d'insertion
SGB	<i>Sozialgesetzbuch</i> - Code social
SIS	<i>Stellen Information Service</i> - Service d'information sur les offres
Socialhilfe	Allocation de garantie de ressources
SPD	<i>Social Demokratisch Partei</i> - Parti social démocrate allemand
SPE	Service Public de l'Emploi
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

BIBLIOGRAPHIE

BOURGEOIS (I) (2004), «Hartz IV : la fin des trappes à inactivité ?», *Regards sur l'économie allemande, bulletin économique du CIRAC*, n° 68, Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine, Cergy.

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2001), *Le partenaire compétent pour le travail et les métiers - L'Office fédéral du travail se présente.*

CAPET (S) (2004), [La réforme du marché du travail en Allemagne : les enseignements d'une maquette](#), Document de travail du CEPII, n°10, août, CEPII, Paris.

CERC (2005), [La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques](#), La Documentation française, Paris.

CERC (2001), [Accès à l'emploi et protection sociale](#), La Documentation française, Paris.

CERC (1997), [Minima sociaux entre protection et insertion](#), La Documentation française, Paris.

CHAGNY (O) (2005), « [Les réformes du marché du travail en Allemagne](#) », *La Revue de l'Ires*, n° 48-2, novembre, Ires, Noisy-le-Grand.

CHASSARD (Y), LOUIS (B) et ROGEMAN (D) (2001), *Etude comparative des moyens et des politiques de quatre services publics de l'emploi : France, Allemagne, Royaume-Uni, Suède*, Rapport final, octobre, Bernard Brunhes Consultants, Paris.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1988), *Indemnisation du chômage : une comparaison internationale*, Etudes et Recherches, n°6 juillet, La Documentation française, Paris.

EUROSTAT (2005), *Labour market policy : Expenditure and participants*, European social statistics, Eurostat, Luxembourg.

HERBILLON (J-M) (2003), *Le recours à des opérateurs externes pour la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail : Allemagne*, ANPE, Direction des Etudes et des Statistiques, Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg, juin.

KONLE-SEIDL (R) (2004) «[Wettbewerbsmechanismen in der Arbeitsmarktpolitik-Ein Beitrag zur wirksamen Wiedereingliederung von Arbeitslosen ?](#)», *Bundesarbeitsblatt*, Oktober.

LECHNER (M), MIQUEL (R) et WUNSCH (C) (2004), [Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany](#), Discussion paper, n°19, Department of Economics, University of St Gallen.

MILANO (S) (1998), « Les politiques actives de l'emploi en RFA », *Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi*, n° 37.

MISEP (2003) [Rapport d'information de base République Fédérale d'Allemagne institutions, procédures, mesures](#).

MOSLEY (H) (2005), « [Job centers for local employment promotion in germany](#) » in Conference on *Local Governance for promoting Employment Comparing the performance of Japan and Seven Countries*, 1-11 February, Tokyo, Japan Institute for Labour Policy and Training.

OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'EMPLOI (2004a), [Bilan automne](#).

OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI (2004b), [Bilan printemps](#).

OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*.

SÉNAT (2004), [L'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs](#) Les documents de travail, série Législation comparée, n°LC130, janvier, Sénat, Paris.

UNEDIC (2005a), *Europ'info*, n°3, avril.

UNEDIC (2005b), *Europ'info*, n° 2, janvier.

UNEDIC (2004), *Europ'info*, n°1, octobre.

UNEDIC (2002), *Modernisation de l'assurance chômage. Approches européennes et internationales*.

VEIL (M) (2005), « [Les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail?](#) », Chronique internationale de l'Ires, n° 92, janvier, Ires, Noisy-le-Grand.

WUNSCH (C) (2005), [Labour Market Policy in Germany : Institutions, Instruments and Reforms since Unification](#), Discussion paper, n°06, Department of Economics, University of St Gallen.

ZIMMERMANN (B) (dir.) (2004), « La « modernisation » de l'action publique : le cas du chômage en France en Allemagne », in *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action : le savant, le politique et l'Europe*, Editions MSH, Paris.