

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=CRII&ID_NUMPUBLIE=CRII_043&ID_ARTICLE=CRII_043_0037

Les nouvelles politiques de l'emploi au Royaume-Uni et en Allemagne

par Jochen CLASEN

| De Boeck Université | Critique internationale

2009/2 - n° 43

ISSN 1290-7839 | ISBN 978-2-7246-3157-9 | pages 37 à 50

Pour citer cet article :

— Clasen J., Les nouvelles politiques de l'emploi au Royaume-Uni et en Allemagne, Critique internationale 2009/2, n° 43, p. 37-50.

Distribution électronique Cairn pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les nouvelles politiques de l'emploi au Royaume-Uni et en Allemagne

par Jochen Clasen

expansion de l'État providence et prédominance social-démocrate ont souvent été associées au 20^e siècle, en particulier dans les pays nordiques. Les politiques sociales contribuent en effet, chacune dans son domaine, à la réalisation des valeurs et aspirations traditionnelles de la social-démocratie telles que la justice sociale, la solidarité et l'égalité. Ces deux dernières ne sont pas toujours faciles à concilier. Le projet égalitaire requiert une fiscalité fortement progressive et une ample redistribution. Or, dans le souci de renforcer les solidarités internes à la classe ouvrière, les social-démocraties européennes modernes ont choisi de calculer les différentes allocations sociales en fonction des salaires, autrement dit de reproduire des inégalités de revenu issues de l'échange marchand. L'effet de redistribution des indemnités couvrant les risques vieillesse, accident du travail ou chômage est d'autant plus faible que le salaire antérieurement perçu entre pour une large part dans leur calcul.

Certes, on peut se demander si l'égalité (plutôt que cette forme de solidarité) a jamais véritablement motivé les partis sociaux-démocrates. Certaines analyses considèrent que, même en Scandinavie, le principe de la couverture universelle n'a été avancé qu'à des fins tactiques de conquête du pouvoir : c'est ce qui expliquerait par exemple, selon Peter Baldwin, la solidité de l'alliance entre ouvriers et paysans autour de laquelle s'est construite toute la

politique sociale suédoise¹. Mais s'il est vrai que la social-démocratie a été confrontée, et pas seulement en Suède, à la tension entre égalité et solidarité, la solution susceptible de résoudre cette tension n'exige pas nécessairement de renoncer à l'une au profit de l'autre : les gouvernements sociaux-démocrates de l'après-guerre ont très bien réussi à poursuivre conjointement les deux objectifs dans les périodes de forte croissance de l'emploi.

C'est là qu'intervient la « politique du marché du travail », avec ses deux volets : les programmes d'« activation » (formation, incitations à la création d'emplois, stages de vie active, aide à la recherche d'emploi) et les aides « passives » (indemnités de chômage et autres transferts). Lorsqu'elle allie ces deux dimensions, la politique du marché du travail peut être considérée comme social-démocrate. Si elle exerce un effet de « marchandisation » en ce qu'elle accélère l'entrée ou le retour des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, elle est aussi « démarchandisée », puisqu'elle distribue des revenus sans contrepartie d'emploi, notamment durant les périodes de chômage². La politique d'activation du marché du travail (ou politique de l'emploi) s'est installée au cœur de la pratique gouvernementale social-démocrate dans les années 1950 avec le développement du modèle suédois dit « Rehn-Meidner » : la formation professionnelle et d'autres formes de développement du capital humain sont alors devenues – en complément d'une politique des salaires fortement solidaire et d'une restructuration industrielle visant à augmenter la productivité – des éléments de pilotage macroéconomique. Mais la politique passive (ou protection des chômeurs) a elle aussi, occasionnellement, joué un rôle macroéconomique, par exemple au Royaume-Uni et en Allemagne dans les années 1960, lorsque les indemnités ont été augmentées afin de favoriser (en accompagnement d'autres mesures) la mobilité de la main-d'œuvre³.

La politique du marché du travail n'a pas nécessairement moins de poids aujourd'hui. Toutefois, les motivations qui l'étayaient et la guident ne relèvent plus depuis longtemps d'une économie de la demande mais d'une économie de l'offre : elle est désormais surtout considérée comme le moyen d'élever l'employabilité individuelle, donc d'augmenter l'offre de main-d'œuvre et de contribuer à une croissance non inflationniste⁴. C'est ce qui a incité plusieurs États européens à en modifier l'équilibre : des composantes comme la formation professionnelle et le soutien à la création d'emplois ont été partiellement

1. Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

2. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

3. Jochen Clasen, « Beyond Social Security: The Economic Value of Giving Money to Unemployed People », *European Journal of Social Security*, 1 (2), 1999, p. 151-180.

4. Richard Layard, « Welfare-to-Work and the New Deal », *World Economics*, 1 (2), 2000, p. 29-39.

sacrifiées au profit, par exemple, de l'aide à la recherche d'emploi et de l'accompagnement personnalisé des chômeurs⁵. De manière générale, les aspects d'« activation » et les aspects « passifs » sont aujourd'hui plus strictement distingués par la plupart des institutions comme l'OCDE, l'Union européenne ou les administrations nationales. Les indemnités sont le plus souvent présentées comme improductives et purement compensatoires, et leur attribution individuelle est soumise, sous le nom d'« activation », à des conditions plus contraignantes de recherche d'emploi, de participation à des formations et autres programmes⁶.

Un débat sur la politique social-démocrate de l'emploi a été récemment lancé par David Rueda. Selon cet auteur, les partis sociaux-démocrates tendraient à protéger de préférence les personnes bien intégrées au marché du travail (*insiders*) aux dépens de celles qui ne le sont pas (*outsiders*). Ils se soucieraient avant tout des intérêts des salariés ayant eu un parcours professionnel sans histoire, occupant des emplois stables, et donc plus soucieux de protection de l'emploi et d'assurance-chômage que de « politiques d'activation » du marché du travail ; en revanche, ils négligeraient les chômeurs de longue durée, les travailleurs ayant eu un parcours atypique ou les personnes à la recherche d'un premier emploi, qui tous auraient intérêt au développement de programmes de formation professionnelle ou d'initiation à la vie active⁷. Sur la base d'une analyse de séries temporelles groupées, Huo *et al.* réfutent cette thèse, en montrant que les partis sociaux-démocrates ont joué et jouent encore un rôle déterminant aussi bien dans la promotion de programmes d'activation qu'en matière d'assurance (de courte durée) contre le chômage – dont il est démontré qu'elle est positivement corrélée à la croissance de l'emploi⁸. « La thèse néolibérale selon laquelle la politique sociale des sociaux-démocrates a pour effet d'expulser les gens du marché du travail est simpliste », affirment ces auteurs. S'il y a un type de parti qui tend à avantager les *insiders* (par exemple en matière de protection de l'emploi), c'est la démocratie chrétienne⁹. Bref, on peut dire que la social-démocratie s'est montrée capable jusqu'ici de combiner les deux actions mentionnées plus haut : démarchandisation (en maintenant les droits sociaux des chômeurs sous forme d'une indemnisation

5. Voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, annexe statistique, annuel, Paris.

6. Pour un débat sur l'activation, voir le numéro spécial de *European Societies*, 6 (4), décembre 2004, ainsi que Jochen Clasen, Daniel Clegg, « Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets », *European Societies*, 8 (4), décembre 2006, p. 527-553.

7. David Rueda, *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Industrialised Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

8. Jingjing Huo, Moira Nelson, John D. Stephens, « Decommodification and Activation in Social Democratic Policy: Resolving the Paradox », *Journal of European Social Policy*, 18 (1), 2008, p. 5-20.

9. *Ibid.*, p. 17.

relativement généreuse) et politique d'activation du marché du travail (par exemple, par des dispositifs de formation visant à élever le niveau d'emploi et à accroître la mobilité des travailleurs).

Dans la suite de cet article, je m'intéresserai à l'évolution de ces politiques dans deux pays européens : le Royaume-Uni, où le New Labour est au pouvoir depuis 1997, et l'Allemagne, où le SPD (Parti social-démocrate - Sozialdemokratische Partei Deutschlands) a été le parti dominant de la coalition gouvernementale de 1998 à 2005 et en est depuis le partenaire minoritaire. Certes, la politique du marché du travail de ces deux pays n'a jamais été aussi développée qu'en Scandinavie, et des différences historiques importantes les séparent sur le plan politique aussi bien qu'économique. Néanmoins, dans le contexte du récent débat mentionné plus haut, il me paraît intéressant de se demander si ces gouvernements de centre-gauche ont ou non rapproché leur pays de ce que l'on pourrait appeler les canons de la politique social-démocrate : indemnisation relativement généreuse des chômeurs fondée sur un système d'assurances sociales plutôt que sur l'aide publique et, pour ce qui relève de l'activation, programmes visant en priorité la création d'emplois et le développement du capital humain. Après avoir successivement observé ces trajectoires au Royaume-Uni et en Allemagne, je m'efforcerai de dégager leurs similitudes et leurs différences¹⁰.

L'invention d'une politique social-démocrate moderne de l'emploi au Royaume-Uni ?

Les relations entre politique de l'emploi et politiques sociales au Royaume-Uni ont toujours été assez éloignées du modèle nordique. La protection assurée par l'État contre les aléas sociaux y est, par tradition, plus axée sur le soulagement de la pauvreté que sur le maintien du niveau de vie des travailleurs ; et la promotion de l'emploi par des programmes publics du type formation professionnelle ou soutien à la création d'emplois n'est pas aussi développée que dans la plupart des autres pays d'Europe occidentale. Pourtant, le système était plus proche des conceptions social-démocrates dans les années 1980 qu'il ne l'a été au milieu des années 1990 ou même

10. Faute de place, je me contenterai ici d'indiquer les grandes lignes de cette évolution. Pour davantage de détails, voir J. Clasen, *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford, Oxford University Press, 2005, chap. 4 ; J. Clasen, « Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: The United Kingdom », Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam, AIAS working paper 07-50, 2007 (http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP50.pdf) ; Bernhard Ebbinghaus, Werner Eichhorst, « Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: Germany », même éditeur, AIAS working paper 07-52, 2007 (http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP52.pdf).

en 2008, après plus de dix ans de gouvernement travailliste. Lorsque Margaret Thatcher et les conservateurs sont arrivés au pouvoir en 1979, l'assurance-chômage jouait un rôle plus important qu'aujourd'hui : la moitié environ des demandeurs d'emploi touchaient des indemnités en vertu d'un système d'assurance. Le calcul du montant de ces indemnités reposant en partie sur le salaire antérieur, celles-ci étaient beaucoup plus élevées qu'elles ne l'ont été par la suite, et la durée d'indemnisation était de douze mois. Par ailleurs, les dépenses consacrées aux programmes d'activation n'étaient guère inférieures, en pourcentage du PIB, à la moyenne européenne, et près de la moitié de ces dépenses était affectée, au milieu des années 1980, à la formation et à la création d'emplois¹¹.

Tout cela a progressivement changé sous les conservateurs. Lorsque ceux-ci ont lâché les commandes en 1997, l'« allocation de demandeur d'emploi » (qui s'était substituée aux indemnités de chômage) était devenue forfaitaire, son montant n'avait cessé de baisser pour atteindre moins de 20 % du revenu moyen, et seul un chômeur sur cinq bénéficiait de versements fondés sur l'assurance. Les emplois aidés (mais pas la formation) avaient pratiquement disparu du répertoire de l'action publique, au profit de l'aide à la recherche d'emploi et de son accompagnement personnalisé.

Dans ce contexte, l'arrivée au pouvoir du New Labour a-t-elle apporté des changements ? En réalité, bien peu. Certes, il y a eu quelques réformes que nous examinerons plus loin, mais l'esprit général et la pratique sont restés les mêmes. Sur le volet des transferts, les gouvernements Blair et Brown n'ont pratiquement touché à rien. Les indemnités de chômage ne sont pas devenues plus généreuses, et l'idée de renforcer la composante assurantielle, envisagée par le New Labour jusqu'au milieu des années 1990, a été abandonnée au profit du « ciblage » des bénéficiaires de l'assistance et de la généralisation de sévères conditions de ressources. Le montant des allocations versées, rapporté au revenu moyen, a continué à baisser et la fraction des chômeurs couverts par un système d'assurance financé par cotisations est restée très faible. En termes de dépenses, les indemnités de chômage versées sous conditions de ressources ont été en 2005 dix fois supérieures aux indemnités versées au titre d'un système d'assurance sociale¹².

Le changement majeur concernant l'aide aux chômeurs a donc été une conditionnalité plus stricte du versement des allocations, l'obtention et le maintien des droits étant désormais systématiquement liés à la recherche

11. J. Clasen, *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, op. cit., p. 62.

12. J. Clasen, « Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: The United Kingdom », cité, p. 36.

d'emploi : c'est le principe du célèbre « New Deal ». Mais on devrait plutôt dire *les* New Deals, car il existe plusieurs programmes visant différentes catégories de personnes en âge de travailler : jeunes chômeurs, chômeurs de longue durée, parents isolés, handicapés. En fait, le changement peut-être le plus significatif qu'ont apporté (puis systématiquement accentué) les gouvernements néotravailleurs a été de faire du « non-travail » le principal problème que la politique de l'emploi avait à résoudre, et de remplacer, dans les discours et les documents officiels et dans les statistiques, l'expression « indemnités de chômage » par « allocations versées à la population en âge de travailler »¹³. C'est un processus que l'on pourrait qualifier de « dé-différenciation » : le New Labour a brouillé encore davantage non seulement la distinction entre assurance-chômage et aide publique versée aux chômeurs sous conditions de ressources, mais aussi entre personnes sans emploi et autres groupes (en âge de travailler) demandeurs d'aide sociale¹⁴.

Les programmes d'activation, quant à eux, font désormais partie d'une large batterie de mesures visant à développer l'emploi, comme les crédits d'impôt accordés aux bas salaires ou pour garde d'enfants, investissement relativement lourd dont bénéficient notamment les mères seules¹⁵. Bien qu'ayant légèrement augmenté après 1996, les dépenses affectées aux politiques d'activation classiques n'ont pas retrouvé, tant s'en faut, leur niveau des années 1980 et sont toujours très inférieures à la moyenne de l'Union européenne à quinze. Qui plus est, en dépit d'un discours officiel plaçant très haut l'éducation et la formation, les dépenses réellement consacrées aux programmes de formation n'ont pour ainsi dire pas augmenté sous les travaillistes et se situent très en deçà des sommes affectées à la gestion administrative des allocations, à l'accompagnement personnalisé et à l'aide à la recherche d'emploi. En fait, contrairement à ce que l'on imagine souvent, le New Labour consacre beaucoup moins d'énergie à la formation et au développement du capital humain qu'au retour rapide du chômeur dans un emploi quel qu'il soit, comme l'indique la proportion de participants à la phase de recherche intensive d'emploi (*gateway*) des programmes du New Deal¹⁶.

13. Suivant en cela les conclusions d'un rapport qu'il avait commandé, le gouvernement travailliste envisage actuellement l'institution d'une allocation unique pour toutes les personnes en âge de travailler. Voir David Freud, « Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the Future of Welfare to Work. An Independent Report to the Department for Work and Pensions », Leeds, Corporate Document Services, 2007.

14. Sur le concept de « dé-différenciation » comme élément central d'une réorientation postindustrielle des politiques du chômage, voir J. Clasen, D. Clegg, « Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets », art. cité.

15. Jane Millar, « Work as Welfare? Lone Mothers, Social Security and Employment », dans Peter Saunders (ed.), *Welfare to Work in Practice: Social Security and Participation in Economic and Social Life*, Aldershot, Ashgate, 2005, p. 23-42.

16. J. Clasen, « Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: The United Kingdom », cité, p. 47.

La politique de l'emploi suivie par les gouvernements britanniques de centre-gauche de ces dix dernières années se caractérise donc par une priorité absolue : l'entrée ou le retour à l'emploi aux dépens de la formation et de l'amélioration des qualifications¹⁷. Cette priorité a pour corollaire la baisse du montant des allocations et l'érosion du volet assurance au profit de l'assistance. Il ne s'agit pas tant de répondre à la demande des chômeurs que de mettre ou de remettre au travail le maximum d'inactifs en âge de travailler et bénéficiant d'aides publiques. Pour le gouvernement, il est prouvé que cette approche est la bonne puisque l'on a assisté à une croissance de l'emploi et à la baisse régulière du chômage de longue durée. Il n'en reste pas moins qu'en l'adoptant il s'est considérablement éloigné des conceptions social-démocrates traditionnelles.

Le SPD sur les traces du New Labour ?

Dans le domaine qui nous intéresse ici, on considère généralement que l'Allemagne n'a pas tardé à suivre les traces du Royaume-Uni¹⁸. Cette analyse paraît assez juste si l'on considère les innovations introduites par le gouvernement de coalition SPD-Verts à partir de 1998, en particulier les réformes Hartz que nous examinerons plus loin. L'orientation générale est en effet la même. Cependant, il demeure un écart sensible qui s'explique moins par les différences institutionnelles – le parti au pouvoir au Royaume-Uni est plus libre de ses mouvements que son homologue allemand, soumis aux contraintes d'une coalition gouvernementale, d'un système fédéral, d'une seconde Chambre où l'opposition peut être majoritaire et d'une Constitution écrite¹⁹ – que par la situation dont chacun des deux gouvernements a hérité et par la place qu'occupe la politique de l'emploi et de la formation dans l'économie allemande.

Par tradition, et bien qu'elle n'aille pas aussi loin dans ce domaine que les pays nordiques, la politique publique allemande du travail et de la protection sociale est plus proche des conceptions social-démocrates que celle du Royaume-Uni. Les dépenses affectées aux programmes d'activation, déjà légèrement supérieures à la moyenne de l'Union européenne à quinze dans

17. Cela ne signifie évidemment pas que les programmes de développement du capital humain n'existent pas. Voir Colin Lindsay, Ronald W. McQuaid, Matthew Dutton, « New Approaches to Employability in the UK: Combining "Human Capital Development" and "Work First Strategies" », *Journal of Social Policy*, 36 (4), 2008, p. 539-560.

18. Voir par exemple Kathrin Mohr, « Pfadabhängige Restrukturierung oder Konvergenz? Reformen in der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe in Grossbritannien und Deutschland », *Zeitschrift für Sozialreform*, 50 (3), 2004, p. 283-311. Voir aussi Martin Seeleib-Kaiser, Timo Fleckenstein, « Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms », *Social Policy & Administration*, 41 (5), 2007, p. 427-448.

19. Voir J. Clasen, *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, op. cit., chap. 3 et 4.

les années 1980, ont encore beaucoup augmenté au début des années 1990 du fait de l'unification et de ses conséquences sur l'emploi en ex-RDA. Même en tenant compte de l'ampleur du chômage, les sommes consacrées aux programmes d'activation sont restées deux ou trois fois plus importantes que celles du Royaume-Uni tout au long de la décennie 1990. Différence peut-être encore plus décisive, une fraction plus élevée de ces dépenses a été consacrée à la création d'emplois et aux programmes de formation²⁰.

En ce qui concerne l'aide aux chômeurs, le système allemand repose fortement, par tradition, sur le principe de l'assurance sociale, les cotisations obligatoires étant versées à un fonds spécifique d'assurance-chômage dispensant des allocations relativement généreuses, calculées en fonction du salaire antérieur. Au milieu des années 1980, il a même été décidé, afin de maintenir le principe de l'assurance alors que le chômage augmentait rapidement, de porter la durée des droits de douze à trente-deux mois pour les travailleurs les plus âgés. Ceux qui restaient au chômage au-delà des délais continuaient à recevoir un salaire de remplacement, bien que moins élevé. Enfin, le filet de sécurité comportait un troisième niveau (financé localement et reposant sur le seul principe de l'assistance) couvrant tous ceux qui, pour quelque raison que ce soit, échappaient aux deux autres.

Bien que les gouvernements conservateurs-libéraux de Helmut Kohl aient été moins acharnés à réduire la dépense publique que ceux de Margaret Thatcher et de John Major, les systèmes d'indemnisation et les programmes d'activation ont subi différentes coupes budgétaires et restrictions dans les années 1980 et 1990²¹. Néanmoins, lorsque le SPD est arrivé au pouvoir à la tête d'une coalition avec les Verts, le dispositif d'ensemble était fondamentalement intact. Dix ans plus tard, on constate qu'il a profondément changé. Si les dépenses totales sont restées à peu près stables au début, et ont même augmenté au cours des cinq premières années du 21^e siècle, celles dévolues aux politiques d'activation n'ont cessé de baisser sensiblement, même en tenant compte de l'évolution du chômage. Qui plus est, les bénéficiaires de ces politiques ne présentent plus le même profil. À la fin des années 1990, près de 80 % des participants à un programme d'activation étaient concernés soit par la formation, soit par un dispositif de soutien à la création d'emplois. En 2005, le nombre de personnes en formation avait diminué presque des deux tiers et celui des emplois aidés, de plus de la moitié. En revanche, le

20. B. Ebbinghaus, W. Eichhorst, « Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: Germany », cité, p. 40-41.

21. Pour plus de détails, voir J. Clasen, *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, *op. cit.*, chap. 4.

nombre de chômeurs recevant une aide pour se mettre à leur compte et celui des chômeurs en stage court de mise à niveau ou en stage d'évaluation avaient considérablement augmenté²². Il y a bien là une évolution vers l'approche britannique du « travail d'abord » (*work first*), qui préfère les petits stages aux formations longues, le retour rapide à l'emploi à l'élévation du niveau des qualifications.

Les réformes Hartz²³ mises en œuvre en 2003-2005 ont beaucoup fait pour rapprocher l'Allemagne du modèle britannique. Elles ont instauré une série de changements dans le mode de gestion (réduction de l'influence des partenaires sociaux) ainsi que dans les programmes d'activation (plutôt orientés vers l'aide aux personnes se mettant à leur compte et vers les stages courts, comme nous venons de le voir) et ont fortement favorisé ces derniers en imposant aux indemnisés des obligations plus strictes de recherche d'emploi et en intensifiant l'accompagnement individuel personnalisé. Elles ont aussi restructuré radicalement la protection des chômeurs de longue durée. D'une part, si les indemnités d'assurance-chômage sont restées inchangées, la durée des droits a été ramenée à douze mois maximum (dix-huit mois pour les plus de 55 ans). D'autre part, l'allocation d'aide aux chômeurs (*Arbeitslosenhilfe*) a été fusionnée avec l'aide sociale (*Sozialhilfe*) pour former l'« allocation chômage II » (*Arbeitslosengeld II*, ALG II). Il ne s'agit plus d'indemnités calculées sur la base du salaire antérieur mais d'un forfait minimal attribué sous conditions de ressources et à peu près du niveau de l'ancienne aide sociale. Le nouveau mode de calcul a représenté un léger gain de revenus pour certains groupes et une perte pour d'autres (par exemple ceux dont le conjoint travaille) ; mais surtout, la suppression de la prise en compte du salaire antérieur représente bien une évolution de la protection des chômeurs dans le sens de la « couverture minimale » (*basic security*) à la britannique.

Il est vrai que l'évolution avait été amorcée avant les réformes Hartz. Les bénéficiaires de longue durée de l'allocation d'aide aux chômeurs voyaient déjà le montant de leurs indemnités diminuer chaque année, et l'emploi occupé avant le chômage n'était déjà plus aussi déterminant dans l'orientation de l'intéressé vers un nouveau travail. Mais l'instauration d'une aide forfaitaire de type couverture minimale a rendu plus explicite la fracture

22. B. Ebbinghaus, W. Eichhorst, « Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: Germany », cité, p. 45.

23. Du nom de Peter Hartz, ancien directeur du personnel de Volkswagen, qui avait présidé une commission créée par le gouvernement rouge-vert en 2002 pour proposer des recommandations. Cette commission a considérablement influencé la réforme de la gestion, du contenu et de la mise en œuvre de la politique allemande du marché du travail. Pour une analyse complète, voir T. Fleckenstein, « Restructuring Welfare for the Unemployed: The Hartz Legislation in Germany », *Journal of European Social Policy*, 18 (2), 2008, p. 177-188.

entre deux groupes d'ayants droit – ceux relevant de l'ALG I, l'assurance-chômage classique, et ceux relevant de l'ALG II – soumis à des règles différentes, financés différemment et gérés par des administrations distinctes²⁴.

Le dispositif s'applique pleinement depuis 2005. Le nombre de bénéficiaires de l'ALG II est aujourd'hui environ trois fois plus élevé que celui des bénéficiaires de l'assurance-chômage²⁵. Il est donc vrai qu'à cet égard le SPD a éloigné le système allemand du concept traditionnel de sécurité sociale pour le rapprocher de l'idée britannique d'aide minimale aux chômeurs. Pour autant, il paraît exagéré de parler de « convergence » ou de dire que la politique allemande du marché du travail « devient britannique »²⁶. Il reste en effet deux différences importantes. Premièrement, il n'existe plus au Royaume-Uni aucune indemnisation du chômage calculée sur le salaire antérieur, même pour les chômeurs les plus récents, alors que le système allemand non seulement comporte toujours ce volet mais n'en a même pas modifié les taux depuis les années 1980. Deuxièmement, la part des indemnités fondées sur l'assurance reste, en Allemagne, beaucoup plus élevée que la proportion citée plus haut ne pourrait le donner à penser, car la moitié environ des personnes qui perdent leur emploi sortent du système d'assurance-chômage dans les douze mois, et 60 à 70 % des entrants dans le système bénéficient d'une assurance-chômage. Si l'on compare la situation des personnes sans emploi depuis moins de trois mois, elles sont environ 60 % en Allemagne à être couvertes par un système d'assurance, contre 30 % au Royaume-Uni²⁷. Bref, pour les chômeurs de courte durée (moins de douze mois), l'assurance-chômage, marginalisée au Royaume-Uni, continue à jouer un rôle majeur en Allemagne.

On ne peut pas en dire autant pour les chômeurs de longue durée, même si, pour ce qui est de ces derniers, les deux systèmes nationaux ne sont pas identiques. Tout d'abord, en Allemagne, ceux qui ont bénéficié dans les douze premiers mois d'indemnités fondées sur l'assurance touchent encore, pendant toute la deuxième année, un supplément à l'aide de base qui représente les deux tiers de la différence entre ALG I et ALG II, et pendant toute la troisième année un supplément représentant le tiers de cette différence, ce qui rend moins brutal le passage entre les dispositifs I et II. Ensuite, si 80 % environ des

24. Pour plus de détails, voir Werner Eichhorst, Maria Grienberger-Zingerle, Regina Konle-Seidl, « Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support », *IZA Discussion paper*, 2006, Duisburg, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, p. 33-46.

25. *Ibid.*, p. 47.

26. K. Mohr, « Pfadabhängige Restrukturierung oder Konvergenz ? Reformen in der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe in Grossbritannien und Deutschland », art. cité.

27. Jochen Clasen, Elke Viebrook, « Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership - Investigating Connections in Denmark and Sweden », *Journal of Social Policy*, 37 (3), 2008, p. 433-452.

chômeurs, dans l'un et l'autre pays, ne touchent que la couverture minimale, en Allemagne, un cinquième de ces derniers n'était pas complètement sans travail en 2006 : outre l'ALG II, ils avaient un revenu, généralement un salaire très bas tiré d'un travail à temps partiel. Il existe au Royaume-Uni un équivalent fonctionnel de cette disposition, mais il est d'ordre fiscal : les personnes touchant les salaires les plus bas ne reçoivent aucune allocation supplémentaire mais bénéficient d'un crédit d'impôt. En outre, la définition administrative de l'ayant droit à l'ALG II (personne en mesure de travailler au moins trois heures par jour pour gagner sa vie) est beaucoup plus large que celle de son plus proche équivalent britannique. Autrement dit, les lois Hartz permettent d'étiqueter « chômeurs » (l'ALG II étant par définition une protection contre le chômage) certaines catégories ayant besoin d'une protection sociale²⁸ ; au Royaume-Uni, ces mêmes groupes recevraient des aides non liées à la politique de l'emploi. La proportion apparemment identique de chômeurs dépendant de l'aide minimale dispensée sous conditions de ressources provient en fait de pratiques statistiques et administratives différentes et recouvre donc des réalités différentes dans les deux pays.

Même si la social-démocratie semble avoir totalement abandonné l'idée de politiques de l'emploi et du chômage explicitement fondées sur une économie de la demande, on pourrait penser que certains thèmes – comme la formation professionnelle ou l'indemnisation relativement généreuse du chômage sur la base d'un système d'assurance sociale – restent au cœur de la réflexion des partis modernes de centre-gauche. Les politiques de formation améliorent les opportunités et les trajectoires professionnelles de chacun, ce qui est une manière de lutter contre une segmentation trop rigide du marché du travail. Les allocations de chômage financées par un système d'assurance contribuent quelque temps à maintenir le niveau de vie auquel l'ayant droit était accoutumé et lui offrent une certaine protection de sa qualification. Si les partis sociaux-démocrates cessaient de souscrire à ce type de politique publique, ils ne se distingueraient plus guère des partis libéraux et de centre-droit, qui se sont toujours méfiés des programmes favorisant des salaires de réserve élevés (ayant pour effet d'allonger les périodes de chômage) ou impliquant des pertes sèches (les chômeurs trouveraient du travail même sans programme) ou ayant des effets de substitution (des travailleurs dont la formation ou l'emploi ont coûté de l'argent public remplaçant les travailleurs actuels).

Si l'une des réalisations majeures de la politique social-démocrate du marché du travail consiste à marier démarchandisation (bonne protection sociale) et

28. Cela explique pourquoi 90 % des anciens bénéficiaires de l'aide sociale sont devenus administrativement des « chômeurs » en janvier 2005, ce qui a accru de 1,5 point le taux de chômage allemand du jour au lendemain.

activation (sous forme non seulement de retour à l'emploi mais aussi de développement du capital humain), on ne saurait dire que le New Labour ou le SPD en soient de bons exemples à ce jour. Au cours de ces dix dernières années, les gouvernements sociaux-démocrates ou de coalition à composante social-démocrate, au Royaume-Uni comme en Allemagne, ont réduit la protection des chômeurs en termes de revenu de substitution et modifié l'équilibre des dispositifs d'activation au détriment de l'amélioration des qualifications et au bénéfice du couple couverture minimale/priorité absolue au retour à l'emploi. Toutefois, cette évolution qui concerne tous les chômeurs au Royaume-Uni ne touche que les chômeurs de longue durée en Allemagne. D'autres différences sensibles subsistent entre les deux pays. La politique suivie en Allemagne reste dans l'ensemble plus proche des conceptions social-démocrates que la voie choisie par le New Labour, comme en témoignent par exemple les allocations plus généreuses comportant une forte composante d'assurance pour les chômeurs de courte durée, ou le montant total des dépenses consacrées à la politique d'activation, notamment la formation ; sans compter d'autres éléments dont nous n'avons pas parlé, comme l'implication des partenaires sociaux dans la gestion de ce domaine.

Resituons brièvement les politiques de l'emploi et du chômage dans le contexte des deux économies nationales. Au Royaume-Uni, on constate la prédominance d'un marché du travail flexible et peu réglementé, avec un salaire minimum national, une faible protection de l'emploi et plusieurs types de crédit d'impôt pour les salariés et les familles à bas revenus. En termes de dépenses publiques comme de nombre de personnes couvertes, les crédits d'impôt pèsent beaucoup plus lourd que les politiques de l'emploi. Un calcul rapide révèle qu'un tiers environ des familles de salariés avec enfants bénéficie d'un complément de salaire²⁹. On peut dire qu'une aide publique de cette dimension illustre les échecs et contradictions d'une économie de marché laissée à ses mécanismes d'autorégulation. Mais les aides publiques à l'emploi deviennent aussi une caractéristique de plus en plus marquante de l'économie allemande avec la pratique des « minijobs » (petits temps partiels payés moins de 400 euros par mois), partiellement dispensés de cotisations sociales et qui représentent depuis quelques années environ 15 % des emplois³⁰.

29. Calculs de l'auteur sur la base de HM Revenue and Customs, *Child and Working Tax Credit Statistics*, avril 2008 ; et Office for National Statistics, *Labour Market Trends, Families and Work*, juillet 2005.

30. B. Ebbinghaus, W. Eichhorst, « Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: Germany », cité, p. 20.

Ce n'est pas le lieu ici de se demander si l'Allemagne est en voie d'étendre son secteur à bas salaires dans une mesure qui la mettra au niveau du Royaume-Uni ; et ce serait aller trop loin que d'affirmer que le SPD envisage de s'aligner en la matière sur le New Labour. Je n'ai voulu que retracer l'évolution des politiques du marché du travail et de la place qu'elles occupent dans le répertoire global des sociaux-démocrates. Plus précisément, le but était d'analyser et de comparer les chemins suivis par ces politiques sous l'angle du concept social-démocrate couplant activation et démarchandisation. J'ai exploré ailleurs les raisons de ces trajectoires³¹ et ne reprendrai pas mes réflexions dans cet article, mais ni les similitudes ni la persistance des différences ne doivent surprendre. Les deux pays sont confrontés à un faisceau de pressions économiques à peu près identiques depuis le début des années 1990, et les deux partis ont connu un processus de réorientation programmatique de leurs politiques publiques. Les « modernisateurs » et les partisans de l'économie de l'offre l'ont emporté dès le début des années 1990 au Royaume-Uni, et seulement à la fin de la décennie en Allemagne. Il est donc normal, comme l'indique le fameux texte commun de Blair et Schröder, qu'il existe un terrain d'entente entre le New Labour et l'aile « modernisatrice » du SPD³². Mais il ne faut pas non plus s'étonner que l'Allemagne n'ait pas complètement épousé le modèle britannique du « travail d'abord » et de la couverture minimale pour tous. Même si le modèle allemand ne peut plus aussi strictement que naguère être qualifié d'« économie de marché coordonnée », ses « avantages institutionnels », notamment la production de qualité et la main-d'œuvre hautement qualifiée, n'appartiennent pas encore tout à fait au passé³³. L'idée d'investir dans les qualifications et de les préserver par des programmes de formation et une protection généreuse des revenus des chômeurs financée par un système d'assurance n'a pas été abandonnée.

31. Voir J. Clasen, *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, op. cit., chap. 4. Voir aussi T. Fleckenstein, « Restructuring Welfare for the Unemployed: The Hartz Legislation in Germany », art. cité.

32. Tony Blair, Gerhard Schröder, « Europe: The Third Way/Die neue Mitte », juin 1999 (consultable notamment sur <http://www.xs4all.nl/~adampost/Archive/arc000006.html>). Voir Charlie Jeffery, Vladimir Handl, « Blair, Schröder and the Third Way », dans Lothar Funk (ed.), *The Economics and Politics of the Third Way. Essays in Honour of Eric Owen*, Münster, Lit Verlag, 1999.

33. Voir Peter A. Hall, David Soskice (eds), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001. Pour une analyse critique, voir Wolfgang Streek, Christine Trampusch, « Economic Reforms and the Political Economy of the German Welfare State », *German Politics*, 14 (2), 2005, p. 174-195 ; Anke Hassel, Hugh Williamson, « The Evolution of the German Model: How to Judge Reforms in Europe's Largest Economy », Londres, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, janvier 2004.

Seulement cette approche n'est plus dominante et elle ne s'applique plus désormais qu'à une fraction beaucoup plus modeste des salariés. ■

Traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou

Jochen Clasen est professeur de politiques sociales comparées à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université d'Édimbourg et co-rédacteur en chef du *Journal of European Social Policy*. Il a récemment publié *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared* (Oxford, Oxford University Press, 2005) ; *Investigating Welfare State Change. The "Dependent Variable Problem" in Comparative Analysis* (codirigé avec Nico A. Siegel, Cheltenham, Edward Elgar, 2007) ; « Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets » (avec Daniel Clegg), *European Societies* 8 (4), décembre 2006, p. 527-553, et « Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership - Investigating Connections in Denmark and Sweden » (avec Elke Viebrock), *Journal of Social Policy* 37 (3), 2008, p. 433-451. Adresse électronique : jochen.clasen@ed.ac.uk