



**Université de Montréal**

**La détermination des droits et des obligations relatifs à l'aide sociale en Allemagne : le cas des individus seuls aptes à l'emploi**

**Département de science politique  
Faculté des arts et des sciences**

Mémoire présenté à la Faculté des arts et des sciences en vue de l'obtention du grade de maître en science politique

Août 2015

© Francis Mireault, 2015

## **Résumé :**

Ce mémoire vise à comprendre la détermination des droits et des obligations relatifs aux individus seuls aptes à l'emploi bénéficiant de l'aide sociale allemande entre 1990 et 2012. Tout d'abord, il passe en revue les principaux mécanismes formels de fixation et d'actualisation des droits monétaires présents dans la plupart des pays de l'OCDE et montre par quels moyens l'Allemagne détermine la générosité des revenus de l'aide sociale. Soulevant le caractère plutôt arbitraire de ces mécanismes, il poursuit en soutenant que la générosité relative des droits et des obligations des individus seuls aptes à l'emploi peut principalement s'expliquer en des termes de conditionnalité et de mérite. Par le biais d'une revue de la littérature sur le sujet, le mémoire illustre comment les dynamiques catégorielles et la construction des programmes de dernier recours allemands en viennent à refléter une hiérarchie implicite du mérite expliquant à la fois la générosité plus faible des droits monétaires et la plus grande conditionnalité des droits sociaux visant les bénéficiaires seuls aptes à l'emploi. Finalement, il soutient que la construction du régime concernant les individus aptes à l'emploi en Allemagne doit se comprendre selon l'utilisation des droits et des obligations en tant que levier de régulation de l'individu et du marché du travail. Dans cette optique, le mémoire montre que les réformes Hartz du marché du travail ont non seulement formalisé le tournant pris vers l'activation du sans-emploi en Allemagne, mais que la construction particulière du nouveau régime de droits et d'obligations visant les individus aptes reflète ultimement l'objectif de diminution du chômage via la création d'emplois dans le secteur des bas salaires.

Mots-clé : activation, aide sociale, Allemagne, conditionnalité, droits et obligations, mérite, programmes de revenu minimum

### **Abstract :**

This thesis aims to understand the determination of rights and obligations related to single unemployed able-bodied individuals benefiting from the German social assistance between 1990 and 2012. To do so, the thesis reviews the main formal benchmark and actualization mechanisms of monetary rights present in most OECD countries and shows how Germany determines the generosity of social assistance benefits. Raising the somewhat arbitrary nature of these mechanisms, it goes on to argue that the relative generosity of the rights and obligations of unemployed able-bodied individuals can be explained mainly in terms of conditionality and deservingness. Through a literature review on the topic, the thesis illustrates how the categorical differentiation and the particular construction of last resort programs in Germany come to reflect an implicit hierarchy based on deservingness, explaining both the lowest generosity of monetary rights and the greater conditionality attached to social rights concerning single able-bodied individuals. Finally, it argues that the construction of the rights and obligations for these citizens must be understood as a control lever allowing the regulation of both the individual and the labour market. From this perspective, the thesis shows that the Hartz reforms have not only formalized the activation paradigm regulating unemployment in Germany, but that the particular construction of the new scheme for able-bodied individuals ultimately reflects the objective of reducing unemployment by creating jobs in the low-wage sector.

Key words : activation, conditionality, deservingness, Germany, minimum income protection, rights and obligations, social assistance

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	V
LISTE DES GRAPHIQUES.....	VI
LISTE DES TABLEAUX.....	VII
LISTE DES ABRÉVIATIONS .....	VIII
REMERCIEMENTS.....	IX
AVANT-PROPOS.....	X
INTRODUCTION .....	1
<b>CHAPITRE 1 : COMPRENDRE LA GÉNÉROSITÉ ET LA CONSTRUCTION DE L'AIDE SOCIALE EN ALLEMAGNE .....</b>	<b>6</b>
LE PROJET SOUTIEN FINANCIER MINIMAL .....	6
<i>L'étude du cas allemand : ses apports, et ses limites.....</i>	<i>11</i>
COMPRENDRE LA GÉNÉROSITÉ ET LA CONSTRUCTION DE L'AIDE SOCIALE EN ALLEMAGNE .....	14
MESURER LA GÉNÉROSITÉ DES DROITS SOCIAUX .....	18
<i>La SaMip et ses principales limites .....</i>	<i>20</i>
<b>CHAPITRE 2 : LA GÉNÉROSITÉ DES DROITS MONÉTAIRES DE L'AIDE SOCIALE: UNE LOGIQUE CLAIRE DE FIXATION?.....</b>	<b>22</b>
UNE PAUVRETÉ ABSOLUE, MAIS RELATIVE? .....	22
UNE LOGIQUE CLAIRE DE FIXATION DES MONTANTS DE L'AIDE SOCIALE? .....	25
<i>Des standards sociaux utilisés? .....</i>	<i>26</i>
<i>L'actualisation des montants de l'aide sociale .....</i>	<i>28</i>
AUSTÉRITÉ PERMANENTE : LES CONSÉQUENCES SUR L'AIDE DE DERNIER RECOURS.....	33
CONCLUSION .....	38
<b>CHAPITRE 3 : LA CONDITIONNALITÉ, LE MÉRITE ET LA GÉNÉROSITÉ DE L'AIDE SOCIALE EN ALLEMAGNE .....</b>	<b>39</b>
UNE HIÉRARCHIE IMPLICITE DU CITOYEN (BÉNÉFICIAIRE) SELON LE MÉRITE? .....	40
LA CONDITIONNALITÉ, LE MÉRITE ET LA GÉNÉROSITÉ DES PROGRAMMES DE REVENU MINIMAL .....	46
<i>Différents programmes, différents citoyens?.....</i>	<i>47</i>
<i>Une dimension universelle du support.....</i>	<i>50</i>
<i>De la possibilité même de travailler.....</i>	<i>53</i>
<i>Le bénéficiaire et la conception de la famille.....</i>	<i>54</i>
<i>Devenir méritant : les conditions de conduite .....</i>	<i>56</i>
LES DYNAMIQUES CATÉGORIELLES ET LES PROGRAMMES DE REVENU MINIMUM ALLEMANDS.....	58
<i>D'une assistance générale vers le ciblage des personnes aptes.....</i>	<i>60</i>

<i>Les PRM allemands : reflet d'une générosité monétaire et contractuelle relative au mérite.....</i>	64
<i>Le traitement différencié des individus aptes à l'emploi.....</i>	68
CONCLUSION.....	74
<b>CHAPITRE 4 : L'HOMME MALADE DE L'EUROPE À LA RECHERCHE D'UN REMÈDE POUR LE CHÔMAGE.....</b>	<b>75</b>
<i>L'activation du sans-emploi et la gestion du marché du travail .....</i>	76
L'HOMME MALADE DE L'EUROPE : LA ROUTE VERS L'ACTIVATION .....	79
<i>Les gouvernements Kohl : Le balbutiement des mesures d'activation.....</i>	80
<i>Les gouvernements Schröder : À la recherche d'une solution pour le chômage.....</i>	83
<i>Les réformes Hartz : Apprentissage, muselage et remise en cause du modèle allemand.....</i>	85
LES RÉFORMES HARTZ : LA MARCHANDISATION DU SANS-EMPLOI COMME REMÈDE AU CHÔMAGE.....	89
<i>Les mesures d'activation : Contraindre et diriger le sans-emploi.....</i>	90
<i>La marchandisation de l'individu apte sans emploi.....</i>	97
CONCLUSION.....	100
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>101</b>
<i>LES LIMITES DE L'ÉTUDE .....</i>	102
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>104</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>I</b>
ANNEXE 1 : LES TYPES D'ÉTATS-PROVIDENCE .....	II
ANNEXE 2 : DÉTAILS DES MONTANTS D'AIDE SOCIALE (SAMIP) .....	III
ANNEXE 3 : TAUX D'ADÉQUATION DE L'AIDE SOCIALE SELON LE TYPE FAMILIAL.....	V
ANNEXE 4 : PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE SOZIALHILFE ET ALG II.....	VII

## LISTE DES FIGURES

<i>Figure 1 : Les hypothèses structurelles .....</i>	<i>7</i>
<i>Figure 2 : La générosité selon le type d'État-providence .....</i>	<i>8</i>
<i>Figure 3 : Les hypothèses institutionnelles.....</i>	<i>10</i>
<i>Figure 4 : Les hypothèses politiques .....</i>	<i>11</i>
<i>Figure 5 : Les niveaux de conditionnalité et les critères du mérite.....</i>	<i>47</i>
<i>Figure 6 : La dimension universelle du support.....</i>	<i>53</i>
<i>Figure 7 : Hiérarchisation selon l'aptitude au travail.....</i>	<i>54</i>
<i>Figure 8 : Hiérarchisation des situations familiales .....</i>	<i>56</i>
<i>Figure 9 : Hiérarchisation de la générosité des bénéficiaires selon la logique d'activation .....</i>	<i>77</i>

## LISTE DES GRAPHIQUES

<i>Graphique 1 : Taux d'adéquation des revenus d'aide sociale pour les personnes seules (en % du revenu médian équivalent total) dans les principaux États-providence conservateurs. ....</i>	<i>23</i>
<i>Graphique 2 : Montants de l'aide sociale en Allemagne (euros, \$ courants) selon les types de ménage (1990-2012; SaMip) .....</i>	<i>24</i>
<i>Graphique 3 : Variation des montants annuels (euros) d'aide sociale en pourcentage de l'année précédente (1990-2013; SaMip) .....</i>	<i>30</i>
<i>Graphique 4 : Taux d'adéquation des montants annuels (euros, équivalents) en pourcentage du revenu médian équivalent total selon les types de ménage (1995-2012; SaMip).....</i>	<i>32</i>
<i>Graphique 5 : Part des programmes de revenu minimum selon les catégories de citoyens visés, en pourcentage du nombre de bénéficiaires total (2000-2009; EuMin).....</i>	<i>62</i>
<i>Graphique 6 : Les montants de l'aide sociale allemande soumis à l'échelle d'équivalence de l'OCDE pour trois types de situations familiales, 1990-2013 (SaMip).....</i>	<i>68</i>
<i>Graphique 7 : Taux d'adéquation des revenus d'aide sociale pour les personnes seules (en % du revenu médian équivalent pour le type de ménage considéré) dans les principaux États-providence conservateurs. ....</i>	<i>v</i>
<i>Graphique 8 : Le taux d'adéquation des revenus d'aide sociale (équivalents) pour les familles monoparentales (en % du revenu médian équivalent total) dans les principaux États-providence conservateurs. ....</i>	<i>v</i>
<i>Graphique 9 : Le taux d'adéquation des revenus d'aide sociale (équivalents) pour les familles biparentales (en % du revenu médian équivalent total) dans les principaux États-providence conservateurs. ....</i>	<i>vi</i>



## LISTE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1 : Principaux programmes de protection minimale en Allemagne (2010) .....</i>	<i>65</i>
<i>Tableau 2 : Principales conditions de conduite de l'aide sociale visant les personnes aptes sans emploi en Allemagne.....</i>	<i>70</i>
<i>Tableau 3 : Principales réformes du marché du travail sous Kohl (1990-1998).....</i>	<i>81</i>
<i>Tableau 4 : La loi Job-Aktiv et ses principales mesures .....</i>	<i>84</i>
<i>Tableau 5 : Les principales recommandations de la Commission Hartz .....</i>	<i>88</i>
<i>Tableau 6 : Les principaux éléments des lois Hartz du marché du travail .....</i>	<i>90</i>
<i>Tableau 7 : Principaux changements aux conditions d'éligibilité et de droits du système assurantiel allemand.....</i>	<i>92</i>
<i>Tableau 8 : Principaux changements aux conditions de conduite pour les bénéficiaires aptes sans emploi en Allemagne.....</i>	<i>95</i>
<i>Tableau 9: Les principales caractéristiques des types d'État-providence .....</i>	<i>ii</i>
<i>Tableau 10 : Détails des montants d'aide sociale (SaMip) pour les pays utilisés .....</i>	<i>iii</i>
<i>Tableau 11: Potentiels problèmes de la SaMip .....</i>	<i>iv</i>
<i>Tableau 12 : Comparaison de Sozialhilfe et Grundsicherung für Arbeitsuchende .....</i>	<i>vii</i>

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

**FB** : Famille biparentale

**FM** : Famille monoparentale

**OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques

**PES** : Public Employment Service (Service d'emploi public)

**PRM** : Programmes de revenu minimum (Minimum Income Protection)

**PS** : Personne seule

**SFM** : Soutien financier minimal

**SPD** : Parti social-démocrate allemand

**T.L.** : Traduction libre

## REMERCIEMENTS

Tout d'abord, j'aimerais grandement remercier Alain Noël qui, au-delà du soutien financier qu'il m'a offert au courant de la maîtrise, m'a permis de faire partie de son équipe de recherche dès ma sortie du baccalauréat; une expérience qui me suivra tout au long de mon parcours universitaire. La liberté dont était empreinte sa direction m'a permis de me découvrir en tant que chercheur. Bien que le mémoire qui suit soit grandement redevable au travail effectué au sein du projet *Soutien Financier Minimal*, à aucun moment ai-je senti une quelconque obligation de le formuler d'une manière plutôt qu'une autre. Cela m'a permis de faire mes propres expériences, mes propres choix – qu'ils aient été bons ou mauvais – et d'être confronté à la recherche, souvent difficile, mais toujours gratifiante au bout du compte.

Je tiens également à remercier Laurence McFalls sans qui mon intérêt pour l'Allemagne et l'Europe n'aurait jamais vu le jour. Si le séminaire à Otzenhausen m'a entre autres permis de faire la connaissance de Karl Polanyi et Michel Foucault, il m'a également fait voir la (le) politique sous un autre angle. Bien que mon niveau d'allemand le décevrait quelque peu, je lui suis reconnaissant d'avoir ouvert mes horizons et d'avoir créé en moi ce désir de m'intéresser aux réformes Hartz (vier).

Finalement, j'aimerais remercier le CPDS qui m'a offert ce qui serait réducteur de considérer comme un simple bureau; plutôt un lieu d'échange où des idées sont nées, des phrases ont pris vie et, surtout, où des liens se sont créés. Ces « bureaux sans fenêtres » n'étaient certes pas illuminés par les rayons du soleil, mais les amitiés qui y sont nées compensèrent amplement.

À ma famille et à mes amis proches qui se reconnaîtront, merci d'être là contre vents et marées. Merci de m'écouter quand l'injustice de ce monde me fait sortir de mes gonds. Merci d'avoir « enduré » mes longs discours sur la pauvreté et les inégalités lorsque mon indignation ne pouvait être contenue. Un merci tout spécial à ma tante Louise qui a pris le temps de me relire et qui a permis d'améliorer la qualité et la formulation du mémoire.

Merci.

## AVANT-PROPOS

Il est réaliste d'affirmer que l'idéalisme qui m'anime m'a souvent poussé à ne pas comprendre, à ne pas saisir, le fonctionnement du monde tel qu'il se présente à moi : parfois injuste, trop souvent arbitraire, parfois perfide, mais toujours aléatoire. Privilégié par la vie, les numéros étaient gagnants avant même qu'il soit pour moi légal d'espérer dépenser quelques dollars dans un dépanneur de quartier. Pour d'autres, il en est autrement, ils espèrent toujours gagner. Si la mort est pour certains un choix, la vie, elle, n'en est pas un ; elle s'impose à nous. Cette fatalité de la naissance représente pour moi le point de départ des inégalités, de la pauvreté, mais surtout des chances qui se présenteront à nous avant que la vie ne nous quitte, comme elle nous habite, fatalement.

L'aide sociale, qui représente l'objet de ce mémoire, s'adresse à ceux pour qui cette chance était absente, dès le départ, ou qui l'ont vu glisser entre leurs mains. Face à ces risques contemporains que représentent la perte d'un emploi et la survivance par le biais d'un marché de l'emploi, cruelle réalité qu'est celle du capitalisme moderne, la main invisible n'a pas l'habitude d'être celle qui remplit le récipient du pauvre quémandant de l'aide. On semble oublier qu'à la base, personne n'a choisi ni la vie ni le mode d'organisation qui nous gouverne. Le choix qui est le nôtre, qui est le mien, est de faire en sorte que l'État contemporain intervienne et comprenne que ce mode d'organisation, pour survivre, doit s'accompagner d'une protection sociale suffisante, humaine. La pauvreté, contrairement à la vie, est un choix politique, sociétal. Trop souvent, on la présente dans sa fatalité, dans sa relative normalité.

Je ne suis ni la première ni la dernière personne qui s'intéresse et qui s'intéressera à la dynamique de la pauvreté. Aussi paradoxal qu'il puisse paraître d'être financé pour l'étudier, la pauvreté mérite, même pour le non méritant qu'on a construit, que chacun y réfléchisse, que ce ne soit pour réaliser que sa fatalité n'est qu'illusion ou pour constater que les individus qui la vivent au jour le jour ne l'ont pas choisie. Certes, à une époque où tout semble dépendre de soi, les stéréotypes sont tenaces et certains les tiennent en vie pour leurs propres intérêts. Pour plusieurs, j'ose l'espérer, il suffirait pourtant de savoir pour comprendre, de voir pour agir, et ainsi s'apercevoir qu'il n'en est rien ; la pauvreté n'est ni normale, ni désirable, ni pour l'économie, ni pour la société dans son ensemble. En espérant que ce mémoire ouvre quelques yeux, quelques cœurs.

*À tout ce potentiel gaspillé,  
À l'humain, méritant, que le capitalisme stigmatise,  
À l'homme derrière la figure du pauvre non méritant,*

## INTRODUCTION

En ces temps d'instabilité économique relative où se relèvent périodes d'austérité et de faible croissance économique, la précarité de l'emploi et des conditions qui l'accompagne est devenue une constante structurelle du système capitaliste moderne. Les promesses de l'ouverture des marchés et de la croissance économique ont certes pavé la voie à des innovations technologiques impressionnantes ainsi qu'à une augmentation du revenu global, mais force est d'admettre que cette richesse globale a eu tendance à se concentrer dans les mains d'une minorité plutôt que d'être bénéfique à l'ensemble de la population (Osberg 2014). Tel que soulevé par Picketty (2013), tout comme par Marx avant lui dans *Le Capital*, cette tendance qu'a le capitalisme, si on ne le régule pas suffisamment, à s'accompagner d'inégalités toujours grandissantes semble être bien présente de nos jours. Alors que les États contemporains semblent pour la plupart aux prises avec des contextes financiers contraignants, qu'ils soient relatifs à leurs gestions respectives ou bien dépendants davantage des secousses mondiales, cette tendance apparaît d'autant plus prégnante. Pourtant, cette augmentation continuelle des inégalités de richesses, pour qu'elle soit maintenue, semble ne pouvoir se faire qu'au prix d'une exacerbation des tensions au niveau des conditions humaines, économiques et politiques des citoyens (Osberg 2014).

Alors que la structure du marché ne semble pas être en mesure d'assurer un revenu convenable à tous, le rôle de l'État est primordial face aux inégalités grandissantes. En effet, face à cette instabilité ambiante et à la multiplication des crises lui étant inhérentes, c'est l'État-providence qui assure les fonctions fondamentales dans ce combat contre les inégalités et la pauvreté, à la fois dans sa gestion des risques liés au capitalisme moderne, dans l'organisation de la distribution des ressources économiques qu'au niveau de l'institutionnalisation de l'égalité (Brady 2009, 7-8). Bien que cette égalité idéale ne soit que difficilement atteignable et rarement pleinement acquise, elle n'en demeure pas moins un objectif en soi : d'y aspirer tout en étant conscient de la complexité de son atteinte. C'est par le biais de son système de protection sociale, lui-même faisant face à la fois à un contexte de contraintes budgétaires et idéologiques, que l'État-providence agit, égalisant le mieux possible les chances et permettant idéalement à tous de développer leur plein potentiel.

« Car la prétendue marchandise qui a nom « force de travail » ne peut être bousculée, employée à tort et à travers, ou même laissée inutilisée, sans que soit également affecté

l'individu humain qui se trouve être le porteur de cette marchandise particulière » (Polanyi 1944, 123), l'État est également celui qui assure des revenus minimaux à ceux qui sont laissés pour compte par le marché du travail. Le fait d'avoir un emploi étant l'un des principaux déterminants de la position de revenus d'un individu, la situation de sans-emploi est protégée grâce au filet de protection sociale qui assure que la chute ne soit pas trop brutale lorsqu'elle survient, tout en assurant qu'une protection minimale puisse être offerte à tous les citoyens. Les programmes de revenu minimum (PRM) sont ceux qui interviennent lorsque les options assurantielles, autant étatiques, privées que relatives à un emploi, ont été épuisées et que l'individu se retrouve à être sans emploi, et donc éligible à recevoir une aide de la part de l'État.

Ces programmes représentent à ce titre de belles représentations des limites et du sens que l'on veut bien donner à la citoyenneté (Bahle et al. 2011, 2-3; Noël 2012-13, 2). Le potentiel problème concerne l'exercice réel de celle-ci. Car, pris entre les impératifs financiers et structurels, puis limité par ses propres contraintes inhérentes, le politique ne semble pas avoir été en mesure (ou simplement non désireux) de mettre de l'avant une aide suffisante, adéquate, afin d'assurer le bien-être des populations se retrouvant à la marge du marché de l'emploi. En effet, si les revenus de l'aide sociale sont souvent insuffisants pour vivre minimalement, ils ne permettent encore moins de vivre dignement, à l'abri des stéréotypes et des stigmas. Créant à la fois une structure du mérite selon la position des citoyens face au marché du travail et un régime à deux vitesses dans l'exercice des droits humains, le politique laisse les inégalités de revenus créer des clivages qui rendent difficile l'intégration des personnes sans emploi à la société.

À ce titre, les jugements de valeur sont fréquents. Pourtant, personne ne se retrouve à l'abri de ces risques inhérents à la vie, qu'ils soient associés à la vieillesse, à la maladie ou inhérents à la structure capitaliste. Ironiquement, la marginalisation de ces personnes tend à renforcer les stéréotypes promulgués à leur sujet et rend d'autant plus difficile l'établissement d'un lien de solidarité – se solidifiant potentiellement via l'éradication de l'ignorance face à leurs conditions de vie, autant physiques que mentales. L'intérêt suscité par les programmes de revenu minimum, particulièrement l'aide sociale est donc multiforme, touchant à la fois à l'aspect social, voire à la question plus large de la dignité de la vie humaine, qu'à un aspect plus théorique visant à venir compléter la littérature existante sur le sujet.

Bien que plusieurs études se soient déjà penchées sur le design institutionnel et les droits sociaux relatifs aux principaux programmes, tels que l'assurance chômage, encore peu a été dit sur les programmes de dernier recours. Comme Bahle et al. (2011, 3-5) le soulignent, la majorité de la littérature s'est concentrée sur l'analyse des montants offerts sans nécessairement vérifier qui y avait vraiment accès, qui en profitait vraiment, tout en délaissant la relation des programmes de revenu minimum avec les principaux programmes assurantiels. Malgré que les conditions de vie minimales des bénéficiaires de cesdits programmes sont dépendantes du montant déterminé au niveau étatique, que ce soit par le biais de l'institutionnalisation de règles délimitant l'accès que par l'établissement d'un régime de droits relatifs à certaines obligations, peu a encore été dit au niveau des principaux déterminants de la générosité d'un État face à ses citoyens bénéficiant d'un programme de revenu minimal.

En 2012, Alain Noël lança le projet *Soutien Financier minimal (SFM)*, subventionné par le CRSH, avec comme objectif de répondre à cette question encore inexplorée : « Comment se construisent, dans les démocraties comme la nôtre, les règles déterminant les conditions de vie des citoyens les moins favorisés? » (Noël 2012-13) La recherche proposée permettra à terme de remédier à cette lacune dans la littérature tout en offrant de potentielles avenues analytiques permettant une meilleure compréhension de la construction des régimes de droits et d'obligations, et de leur générosité, cruciale pour la population à la marge de la société. Pour ce faire, il est question d'étudier les programmes de revenu afin de comprendre les variations s'opérant au niveau de leur générosité, qu'elles soient monétaires ou en termes de droits et d'obligations, depuis 1990 et à travers 21 pays occidentaux.

Les programmes de revenu minimum qui forment le filet de sécurité s'adressent à plusieurs groupes en difficulté : les personnes âgées (via les pensions), les personnes avec un handicap temporaire ou permanent (via les programmes généraux d'aide sociale, ou des programmes spécifiques), les familles (via des bonifications aux programmes généraux pour les enfants), qu'elles soient monoparentales ou non, ainsi que les personnes sans emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage ou n'y étant pas admissibles. Ces programmes ne s'adressent pas au même public et sont bien différents d'un pays à l'autre, ce qui fait en sorte qu'ils occupent des fonctions bien différentes selon leur positionnement face aux autres services et bénéfices offerts par l'État. Bien que les politiques de revenu minimum puissent



être comprises largement par l'inclusion de divers programmes agissant outre le système assurantiel, l'accent sera ici mis sur la générosité des revenus d'aide sociale, pour les personnes aptes sans emploi.

À ce titre, la première phase du projet *SFM* vise à comprendre ce programme de dernier recours de manière comparée, grâce à une méthode mixte alliant la confirmation d'hypothèses économiques (via une méthode quantitative), l'approfondissement de certaines particularités nationales (via une comparaison qualitative Fuzzy-set, notamment) et des études de cas. S'il est certain que l'utilisation de méthodes comparées permettra de soulever les principaux déterminants communs de la générosité de l'aide sociale tout en permettant de soulever des hypothèses difficilement vérifiables autrement, le présent mémoire aura pour sa part comme objectif de comprendre les particularités du cas allemand. Le but visé étant de faire une contribution au projet *SFM*, la question qui sera à l'étude subséquentement est la suivante : Comment l'Allemagne détermine-t-elle les règles déterminant les droits et les obligations de son programme d'aide sociale pour les personnes seules aptes à l'emploi?

Tout d'abord, le chapitre premier présentera brièvement les principaux objectifs et hypothèses du projet *SFM* et visera l'adaptation de ceux-ci à l'étude de cas allemand. Ce faisant, un cadre méthodologique permettant à la fois de faire une contribution au projet principal tout en soulevant les particularités allemandes sera développé. Le second chapitre pénétrera dans le vif du sujet en présentant d'abord les revenus monétaires de l'aide sociale allemande de manière comparative, puis en passant en revue les principaux moyens étatiques de fixation et d'actualisation de ces bénéficiaires sociaux. Malgré le fait que l'aide sociale soit une constante dans tous les pays de l'OCDE à l'étude dans le cadre du projet *SFM*, ses dynamiques seront à relativiser afin de soulever la place que celle-ci occupe en Allemagne. L'objectif principal sera donc de positionner la logique propre à l'Allemagne, d'évaluer les tendances qui s'en dégagent, d'en soulever les principales implications sur le combat contre la pauvreté tout en s'attardant aux dynamiques d'expansion et de retranchement. Bien que le chapitre second offrira de nombreuses indications formelles quant à la logique de détermination des montants de l'aide sociale, c'est aux deux chapitres subséquents que sera développée la principale thèse de ce mémoire.

La générosité de l'aide sociale ne devant se comprendre qu'en des termes monétaires, le chapitre trois développera un cadre théorique permettant de comprendre les dynamiques

citoyennes et institutionnelles du programme de dernier recours visant les personnes aptes à travailler. Il sera principalement question, via une revue de la littérature sur les critères de mérite et de conditionnalité, d'illustrer la place relative de l'individu apte sans emploi dans le système de protection sociale allemand ainsi que de présenter les différentes logiques catégorielles sous-jacentes aux régimes de droits et d'obligations minimaux. Cette partie visera à soulever la manière dont sont délimités à la fois l'accès et les conditions de vie selon la catégorie à laquelle appartient un citoyen et s'intéressera autant à la construction des conditions monétaires qu'aux autres conditions contractuelles s'établissant entre l'État et le citoyen lorsque celui sollicite son aide. Il sera argumenté que la générosité de l'aide sociale pour les personnes aptes sans emploi peut principalement se comprendre selon une hiérarchie implicite du mérite inscrite dans le *design* institutionnel du système de protection sociale. Selon ce cadre méritocratique, la conditionnalité de l'aide consentie à cette catégorie de citoyen sera non seulement plus grande, mais la générosité monétaire sera également plus basse.

Enfin, il sera question d'aller outre les facteurs institutionnels afin de mieux comprendre comment l'Allemagne en est venue à adopter un régime de droits et d'obligations plutôt qu'un autre. Particulièrement, il sera postulé que les réformes Hartz du marché du travail ont redéfini le régime de droits et d'obligations visant les personnes aptes afin de le rendre davantage compatible avec les idées d'activation individuelle et de troisième voie. La conditionnalité pouvant agir autant de manière formelle, en tant que cristallisation des droits et des obligations, qu'en tant que potentiel levier de régulation des individus, il sera finalement démontré que la restructuration du régime de droits et d'obligations sous Hartz visait des objectifs politiques de diminution du chômage via l'intégration des personnes aptes au secteur tertiaire, à bas salaires principalement.

## **CHAPITRE 1 : COMPRENDRE LA GÉNÉROSITÉ ET LA CONSTRUCTION DE L'AIDE SOCIALE EN ALLEMAGNE**

L'intérêt suscité par les programmes de dernier recours est un phénomène relativement nouveau en science politique. Bien que la littérature se soit déjà penchée sur le développement des principaux programmes tels que les pensions (Palme 1990), les assurances maladie (Kangas 1991), les politiques familiales (Wennemo 1994) et l'assurance-chômage (Carroll 1999), la prolifération d'études systématiques concernant les programmes de revenu minimum, dont l'aide sociale, n'a crû réellement qu'à partir des années 2000 (Nelson 2003; Kuivalainen 2004). Les systèmes d'assistance sociale ainsi que les programmes s'adressant aux personnes aptes sans emploi ont été étudiés largement de manière comparative (Behrendt 2002, Cantillon et al. 2004, Nelson 2010, Sainsbury et Morissens 2002, Van Mechelen et al. 2011; voir Kuivalainen 2005 pour les familles) et nombreuses ont été les analyses s'étant intéressées aux arrangements institutionnels et aux droits sociaux rattachés à ceux-ci (Eardley et al. 1996, Gough 2001, Frazer et Marlier 2009).

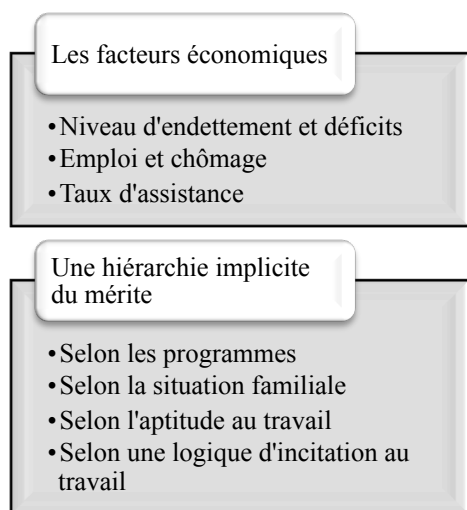
Toutefois, bien que plusieurs études aient soulevé l'équilibre entre les droits et les obligations des bénéficiaires de manière descriptive tout en rappelant la tendance des États à délaissier le caractère passif des aides, peu se sont intéressées à la construction de ces régimes. En effet, si les résultats d'analyses récentes ont permis de confirmer le fait déjà connu voulant que l'aide sociale ne soit pas suffisante afin d'atteindre le seuil de pauvreté dans la majorité des États de l'OCDE (Immervoll 2009; Marx et Nelson 2012a; Van Mechelen et Marchal 2013), la question de la détermination des montants de l'aide sociale n'a principalement été vue que sous l'œil de la conception relative ou absolue de la pauvreté et en rapport avec les politiques d'actualisation de ceux-ci. Alors que la fonction première des PRM est d'assurer un revenu minimum à tout individu se retrouvant à la marge du marché de l'emploi, le fait que peu d'entre eux arrivent à assurer des conditions de vie dignes à leurs bénéficiaires suggère que cet objectif peut potentiellement être concurrencé par d'autres facteurs explicatifs.

### **Le projet Soutien Financier minimal**

Abordé brièvement en introduction, le projet SFM piloté par Alain Noël vise à comprendre davantage la manière dont se construisent les régimes de droits et d'obligations

des programmes de revenu minimum au sein des pays de l'OCDE et à explorer davantage les différents déterminants des montants de l'aide sociale à travers 21 pays de l'OCDE, de 1990 à 2012. Le cadre méthodologique général proposé peut se traduire en trois paramètres de recherche, et ultimement en trois ensembles d'hypothèses aux frontières poreuses et complexes (structurelles, institutionnelles et politiques) qui nous permettront de mieux saisir les implications théoriques et sociales de l'enjeu de l'aide sociale. La présente section résumera et interprétera les principaux objectifs et hypothèses du projet *SFM*, qui permettront par la suite de développer le cadre méthodologique propre à l'étude de cas allemand tout en jetant les bases des principaux axes analytiques utilisés aux chapitres suivants.

*Figure 1 : Les hypothèses structurelles*



Tout d'abord, l'ensemble d'hypothèses structurelles est le résultat d'un postulat de base voulant que « les politiques de revenu minimum relèvent d'un arbitrage jamais entièrement réglé entre les droits des citoyens à une vie décente et les impératifs du marché du travail, dans un contexte économique changeant » (Noël 2012-2013, 4; voir Karelis 2007, Kenworthy 2008, Bahle, Pfeifer et Wendt 2010). Tel que résumé à la figure 1, ces hypothèses touchent d'abord aux facteurs économiques

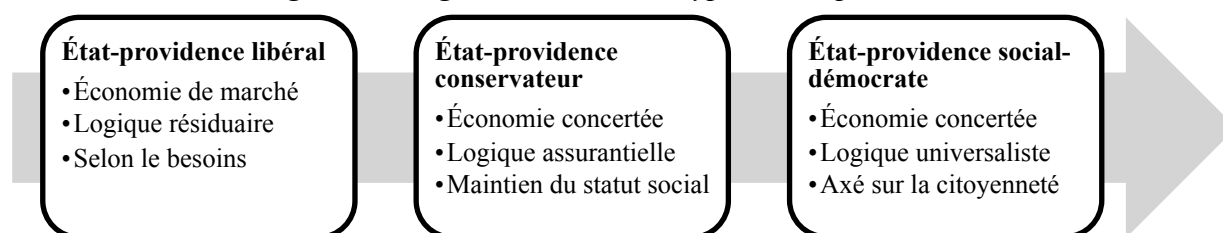
tels que le niveau d'endettement, la structure du marché du travail, les taux d'emploi et de chômage, les dépenses sociales ainsi que le nombre de bénéficiaires. Ces indicateurs permettent de mieux saisir les programmes selon le contexte économique et les contraintes financières qui lui sont propres.

Outre ces contraintes budgétaires, les hypothèses structurelles s'attardent également à la structure de l'État-providence qui, en tant que cristallisation générale du filet de protection sociale d'un pays, peut nous en dire beaucoup sur l'organisation et la hiérarchisation des programmes en tant que tels, mais également sur le niveau de générosité accordé selon ladite catégorisation. À ce titre, il semble exister une hiérarchie implicite du mérite (Bahle et al. 2011) au niveau de la manière dont sont organisés les différents programmes sociaux,

notamment selon les caractéristiques de l'individu voulant en bénéficier – autant selon les programmes, la situation familiale, l'aptitude au travail qu'une logique d'incitation au travail.

Lorsqu'il s'agit de définir les États-providence<sup>1</sup> les plus généreux en termes de protection sociale, trois cas de figure se présentent. Alors que les États-providence conservateurs sont souvent considérés comme de type familialiste et enclins à reproduire ou maintenir les statuts associés à l'emploi, ou à la situation familiale, ceux considérés comme libéraux ont tendance à n'offrir que des protections minimales pour les personnes en situation de sans-emploi ou se retrouvant bénéficiaires d'un des PRM. Les États-providence nordiques – sociaux-démocrates, universalistes, concertés – semblent se démarquer des autres configurations de protection sociale.

*Figure 2 : La générosité selon le type d'État-providence*



Ce faisant, comme présentée dans la Figure 2, une plus grande générosité serait observable chez les pays faisant partie du type d'État-providence social-démocrate du fait de sa logique universaliste, de sa tendance à favoriser l'égalité sociale et de sa démarchandisation plus élevée. De leurs côtés, les États-providence conservateurs, malgré le fait qu'ils aient tendance à favoriser une logique assurantielle qui amène une dualisation de la protection sociale entre insider/outsider, permettraient une plus grande générosité que ceux de types libéraux, davantage axés sur le marché et l'idée de responsabilité individuelle. En effet, le régime libéral, principalement basé sur l'idée du libre-marché et sur une idéologie individualiste, offre généralement une protection minimale couvrant les besoins de base, suite à un test de revenus. De son côté, le régime conservateur se base davantage sur une tradition assurantielle, définie selon les cotisations passées et privilégiant le modèle familial du travailleur masculin hérité des traditions corporatistes et catholiques. Finalement, le modèle social-démocrate – marqué par un haut taux de syndicalisation et une forte participation des

<sup>1</sup> Voir Tableau 9 en Annexe 1 pour un portrait des principales caractéristiques des principaux types d'États-providence.

femmes sur le marché du travail – offre à la fois des programmes universalistes, un système généralisé d'emploi public et des politiques familiales généreuses faisant en sorte qu'il est considéré comme particulièrement collectif et égalitaire. (Brady 2009, 76)

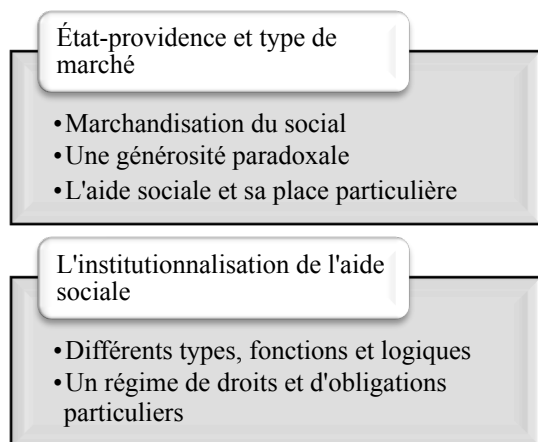
Dans tous les cas, ces configurations générales de protection sociale, bien qu'offrant une typologie simple permettant de catégoriser les régimes de protection sociale, n'offrent que des indications globales quand vient le temps d'analyser la générosité des revenus minimums et peuvent même être trompeuses lorsque vient le temps de faire la comparaison de certains programmes spécifiques. Par exemple, comme identifié par Lødemel (1997), il est important de bien garder en tête que la plupart de ces programmes se définissent souvent en relation avec les autres programmes de revenu minimum offerts par un État-providence. Kenneth Nelson (2003, 16) résume très bien les implications de cet ouvrage:

Due to the development of a nearly universal social insurance system with high levels of benefits, Norway managed to crowd out the demand for means-tested social assistance, which consequently had to cater mainly to the needs of the non-able-bodied poor. In Britain, on the other hand, the failure of social insurance to provide complete coverage and generous entitlements had the consequence of turning social assistance into a scheme for the masses. As a result of these differences, Norway moved in the direction of a distinct residual social assistance system with more punitive and stigmatizing elements than its British counterpart, which became more institutionalized and unified at the national level. The story told by Lødemel is about an institutional relationship between social insurance and means-tested benefits, which is mediated through the impact of social insurance on the size and composition of the social assistance clientele.

Bref, la générosité de l'aide sociale n'est pas nécessairement plus élevée dans les pays nordiques, étant donné les nombreux autres programmes et services offerts sur une base bien souvent universaliste. Plutôt, les programmes d'aide sociale scandinaves peuvent sembler moins généreux que la contrepartie libérale où ce programme de dernier recours peut se retrouver bien seul dans le système général de protection sociale, et ainsi paraître plus généreux. Par exemple, les États-providence généralement moins généreux ont tendance à mettre l'accent sur une protection minimale plus généreuse étant donné la faible générosité du système en général alors que certains pays plus généreux, offrant une panoplie de mesures visant à contrer la pauvreté, ont tendance à accorder une aide sociale de dernier recours moins généreuse étant donné le rôle résiduel lui étant accordé. On serait ainsi en droit de postuler

l'hypothèse selon laquelle plus l'État-providence est généreux globalement, plus l'aide sociale aura tendance à être résiduaire et que moins celui-ci est généreux, plus l'aide sociale aura un grand rôle à jouer face aux populations pauvres, donc plus généreuse.

*Figure 3 : Les hypothèses institutionnelles*



La compréhension de l'aide sociale ne devant se faire dans un cloisonnement total, mais plutôt s'attarder à la relation qu'entretient ce programme de dernier recours avec l'ensemble de la structure de protection sociale d'un pays donné, il est également question de s'attarder à la logique institutionnelle ainsi qu'à la place particulière de l'aide sociale (voir figure 3 pour les principales hypothèses institutionnelles).

Replacée à l'intérieur de la structure d'un type d'État-providence en particulier, et considérant le niveau de marchandisation lui étant normalement associé, la prépondérance du rôle joué par l'aide sociale sera nécessairement différente, ce qui se traduirait par la construction d'un régime de droits et d'obligations bien particulier.

La générosité étatique renvoie à des conceptions très divergentes des droits sociaux et des devoirs leur étant souvent sous-jacents, et rend efficaces la valorisation et la pratique de ces droits. La question de la détermination des règles entourant le soutien de ces personnes en situation financière précaire est également primordiale, notamment en ces temps d'austérité. Autant les conditions d'accès que de maintien d'un bénéfice social sont à considérer dans l'analyse du régime institutionnel qu'est l'aide sociale. Au final, les divers groupes de citoyens ont-ils droit aux mêmes bénéfices? Dans une même logique, bien que la recherche concerne particulièrement la situation des personnes seules, celle-ci doit être mise en perspective avec les autres catégories de personnes afin de mieux comprendre leur position relative à l'intérieur du filet de dernier recours et ainsi dégager les dynamiques de la générosité lui étant rattachée.

Afin d'explorer l'implication du politique dans la construction des régimes de droits sociaux, la générosité de ceux-ci peut être analysée via plusieurs indicateurs, notamment la force des syndicats et des partis de gauche/droite, mais également en tentant de découvrir s'il existe une logique claire de fixation et d'actualisation des montants de l'aide sociale.

Également, il est question de comprendre les objectifs politiques sous-jacents aux réformes visant les programmes de revenu minimal ainsi que les principaux obstacles menant à la bonification ou à la réduction de la générosité de l'aide sociale. Bref, les principales hypothèses politiques (voir la figure 4) relèvent de l'idée selon laquelle les régimes de droits et d'obligations représentent ultimement la cristallisation de différentes conceptions de l'égalité ainsi que des tractations politiques visant la gestion de la pauvreté.

*Figure 4 : Les hypothèses politiques*



Pour les fins de l'étude de cas qui nous concerne, les ensembles d'hypothèses proposées par le projet *SFM* peuvent se regrouper en quelques grands axes analytiques permettant une meilleure compréhension de la générosité de l'aide sociale : (1) celle-ci doit d'abord se comprendre en des termes de contraintes budgétaires et selon la place qu'elle occupe au sein du filet de protection sociale; (2) la générosité des différents programmes sous-tend une hiérarchie implicite du mérite selon le niveau d'aptitude au travail, la situation familiale, l'âge et la perception de mérite face à un individu en particulier; (3) cette

hiérarchie implicite se manifeste potentiellement au niveau institutionnel dans le *design* des programmes de revenu minimum, en soi et en comparaison entre eux, et relève ultimement d'une logique de différenciation citoyenne dans le traitement de la pauvreté; (4) la cristallisation de ces régimes de droits et d'obligations étant le fruit des tractations politiques, la générosité des droits sociaux dépendra de l'implication de nombreux acteurs politiques et de la logique politique sous-jacente contingente à un pays en particulier, à une époque donnée.

#### *L'étude du cas allemand : ses apports, et ses limites*

Alors que le projet *SFM* permettra de tester ces principales hypothèses de manière comparative, l'étude du cas allemand visera davantage à soulever la logique intrinsèque de la construction du régime de droits et d'obligations relatif aux personnes aptes à l'emploi bénéficiant de l'aide sociale allemande. L'objectif est non seulement d'approfondir et de tester



certaines hypothèses identifiées précédemment, mais également de renforcer de potentielles relations établies au niveau comparatif et peut-être même de dénicher certaines particularités, potentiellement généralisables à d'autres pays. L'analyse du cas allemand se fera à partir de l'année 1990, marquée par l'unification allemande, et s'étendra jusqu'en 2012, avec une incursion plus approfondie au cœur des réformes Hartz. L'objectif est de comprendre comment se construit le régime de droits et d'obligations pour les personnes aptes sans emploi bénéficiant d'un revenu de dernier recours.

Si l'utilisation de l'étude de cas permet à la fois d'affiner les hypothèses générales et les concepts leur étant sous-jacents, elle sert également à soulever le rôle de variables clés dans le processus causal menant aux observations à l'étude tout en tenant en compte la complexité et la covariation de certaines variables (George et Bennett 2005, 19). Dans une perspective de généralisation et de construction théorique, l'étude de cas peut à la fois permettre le développement d'hypothèses menant à une étude statistique, d'approfondir certains cas déviants et de dénicher de nouvelles variables explicatives (George et Bennett 2005, 20). Un des principaux problèmes de l'utilisation de cette méthode est le potentiel biais de sélection, notamment en fonction de l'importance historique du cas et de l'accessibilité des données permettant son étude (George et Bennett 2005, 25). À cela s'ajoute le potentiel problème de la validité externe, soit de la faible représentativité du cas à l'étude, ainsi que celui relatif aux degrés de liberté qui concerne cette potentielle incapacité à discriminer certaines explications concurrentes (George et Bennett 2005, 28). Bien que ces enjeux soient d'une grande importance en recherche, la validité de l'utilisation de cette méthode dépend principalement de la manière dont elle est utilisée.

En ce qui a trait à l'étude de cas allemand, l'utilisation de cette méthode fera en sorte que certaines hypothèses ne pourront qu'être étudiées en superficie compte tenu du faible nombre d'observations à notre disposition. Bien qu'une étude de cas n'exclut pas en soi l'utilisation de méthodes quantitatives, la disponibilité et la quantité insuffisante de données à notre disposition feront en sorte que les principales hypothèses économiques entourant la générosité monétaire ne pourront être abordées que de manière superficielle en dressant le portrait financier de l'Allemagne ainsi qu'en soulevant les principales préoccupations qui en découlent sur la scène politique. En effet, la principale base de données utilisée (SaMip;

Nelson 2013a, 2013b) ne nous permet pas d'accéder à toutes les subtilités monétaires relatives à l'acquisition des droits monétaires relatifs à l'aide sociale en Allemagne.

Il sera toutefois important de présenter les principales dynamiques entourant la détermination et l'actualisation des bénéficiaires de l'aide sociale (voir Chapitre 2). Ce portrait global posera la base d'une meilleure compréhension de la générosité de l'aide sociale, notamment en soulevant les principaux standards utilisés afin de déterminer ce qu'est un revenu suffisant selon des conceptions relatives ou absolues de la pauvreté. Toutefois, la logique plutôt arbitraire de ce processus ne permettant que de répondre partiellement à la question de la détermination des montants, en tant que tels, d'autres axes analytiques devront nécessairement venir compléter ce portrait afin de réellement comprendre les dynamiques politiques, économiques et culturelles de la construction de ce régime de droits et d'obligations en Allemagne.

Malgré tout, en ce qui nous concerne, nous sommes davantage « intéressés à trouver les conditions par lesquelles un phénomène spécifique est observable, et les mécanismes qui le sous-tendent, que de découvrir la fréquence avec laquelle ces conditions et résultats arrivent » (t.l. George et Bennett 2005, 31). L'utilité de l'étude d'un cas est double, car elle permet à la fois de soulever les particularités de celui-ci et ce qui semble être général à d'autres cas (Gerring 2004, 345). Ce faisant, l'étude de cas pourrait également être considérée dans une perspective de construction théorique dans la mesure où le processus par lequel le régime de droits et d'obligations allemands s'est construit, bien qu'il relève d'intérêts et de dynamiques bien particuliers, pourrait suggérer des manières de faire communes à certains autres pays. Comme exprimé par Gerring (2004, 345) « the narrowest terrains sometimes claim the broadest extensions ».

À ce titre, le cas allemand, au-delà de son intérêt en soi, est un des exemples les plus actuels de restructuration profonde du filet de dernier recours. Le choix de ce cas est donc très représentatif du phénomène à l'étude (Gerring 2004, 347) et, sans représenter un « cas crucial » dans le sens « pur » du terme, se doit d'être étudié plus en profondeur. Non seulement a-t-on réformé l'aide sociale, ses programmes complémentaires ainsi que la structure même dans laquelle se trouve ce programme, mais ce phénomène a été observable dans un pays où on s'y attendait le moins, du moins dans la littérature. Le cas des réformes Hartz représente effectivement un bel exemple d'un changement de dépendance au sentier,

l'État allemand étant enfin en mesure de se débarrasser des contraintes institutionnelles propres à son « frozen landscape » (Esping-Andersen 1996, 24; Pierson 2001, 448) l'instant de quelques réformes. De telles réformes semblent d'autant plus improbables en raison de la réputation de « stickyness » associée aux États-providence conservateur-corporatistes – conséquence des nombreux « veto players » institutionnels et politiques (Tsebelis 1995, 2002) – et de la dynamique de « slow innovation and adjustment » (Streeck and Kitschelt 2003, 18) du modèle d'économie politique allemand.

Grâce au processus ayant mené à Hartz, nous nous trouvons donc devant un cas permettant à la fois de tester le cadre de conditionnalité couplé aux perceptions de mérite développé plus loin tout en ayant un cas permettant d'en connaître davantage sur la manière dont s'est construit le régime de droits et d'obligations actuellement en vigueur. À l'aide d'un processus de traçage, il sera donc possible de soulever les objectifs ayant mené à la construction du régime de droits et d'obligations concernant les personnes sans emploi aptes au travail. Comme souligné par Tarrow (t.l. 2010, 103-104), cette méthode sert principalement « à connecter les phases du processus politique et permet d'identifier les raisons de l'émergence d'une décision particulière au travers du fil des événements ». Les réformes Hartz peuvent à ce titre représenter un « tipping-point » de la construction du régime de droits et d'obligations en Allemagne.

### **Comprendre la générosité et la construction de l'aide sociale en Allemagne**

Le mémoire visera à comprendre les dynamiques entourant la construction de l'aide sociale en tant que régime de droits et d'obligations selon une approche institutionnelle. Cette perspective veut que l'analyse des politiques sociales soit possible grâce à l'étude des règles et des contrôles servant à réguler les actions des bénéficiaires, permettant ainsi de mieux délimiter les limites de la citoyenneté sociale (Marshall 1950). Les droits sociaux lui étant rattachés renvoient quant à eux aux bénéfices dont peuvent se prévaloir les citoyens lorsque confrontés aux principaux risques sociaux (maladie, handicap, âge, perte d'emploi, revenus insuffisants) (Handler 2004). Selon Marshall (1963, 74), ces droits visent la réalisation concrète de certains objectifs sociaux « from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society ».

Bien que le niveau d'effectivité des droits relatifs à l'exercice plein et entier de la citoyenneté sociale ne soit pas ici l'objet principal d'analyse, la notion de citoyenneté sociale sera utilisée afin de mieux concevoir les potentielles discriminations citoyennes s'opérant quant à l'acquisition et à la générosité des droits relatifs aux programmes de revenu minimum, en particulier l'aide sociale. L'approche essentiellement promue par Korpi (1989) et Esping-Andersen (1990), puis utilisée dans plusieurs analyses quantitatives (Castles, 2002; Kenworthy 2008 ; voir Scruggs 2007 pour une revue en détail) a certes permis l'étude des droits sociaux en des termes économiques (marchandisation, protection contre les risques, diminution de la pauvreté) (Handler 2004, 9), mais a eu tendance à négliger l'inclusion des programmes de revenu minimum.

À ce titre, malgré que l'inclusion ou non de ceux-ci à la définition de droits sociaux reste un objet de débat (voir Powell 2002) et que certains auteurs (Korpi 1989; Esping-Andersen 1990) aient tendance à exclure cesdits programmes de dernier recours de leur analyse des droits sociaux en les associant davantage au modèle libéral, le mémoire qui suit se positionnera davantage dans la veine de Leibfried (1992) en utilisant une définition plus large du concept de citoyenneté sociale et de droits sociaux. Le fait d'inclure à cette définition l'aide sociale, comprise comme le droit de dernier recours, ainsi que les programmes de protection minimale, permettra ultimement de mieux saisir les restrictions relatives à l'exercice de la citoyenneté dans une démocratie capitaliste tout en définissant mieux le contenu et les limites effectives des droits sociaux (Leibfried 1992; Bahle et al. 2011, 23).

Le rôle des programmes de revenu minimal est à la fois résiduel, n'opérant qu'une fois les autres alternatives épuisées, et fondamental puisque ceux-ci constituent la fondation sur laquelle l'État-providence se bâtit et construit les limites des droits associés à la citoyenneté sociale (Marx et Nelson 2012a, 7; Bahle et al. 2011, 2). Dans cette perspective, la citoyenneté sociale peut être vue comme un construit institutionnel et politique se présentant sous la forme de régimes de droits et d'obligations catégorielles représentant la cristallisation institutionnelle des critères donnant accès à l'aide publique ainsi que les obligations et les conditions par lesquelles les « droits » d'une certaine partie de la population peuvent prendre vie. En ce sens, l'idéal des droits de la citoyenneté sociale n'est atteint que partiellement et à divers degrés selon la construction institutionnelle que l'on fait d'un individu. Ultimement, aussi paradoxal que cela puisse être, il n'y a rien de tel que des droits sans obligation.

Afin de mieux saisir la catégorisation institutionnelle des citoyens, il sera question d'adapter le cadre analytique développé par Clasen et Clegg (2007) originellement conçu pour l'assurance-emploi afin de comprendre les niveaux de conditionnalité selon les programmes de protection minimale et, ultimement, observer l'équilibre entre leurs droits et leurs obligations. Ce cadre analytique permet de mieux comprendre le niveau de conditionnalité implicite au design des politiques sociales tout en permettant une base de comparaison au fil des années et des réformes. Non seulement ce schéma conceptuel s'attarde-t-il au degré de conditionnalité présent à l'intérieur d'un programme, mais il permet à la fois de combler la plupart des lacunes entourant l'analyse exclusive de la générosité monétaire tout en observant dans quelle mesure celles-ci sont exposées à des modifications beaucoup plus implicites, notamment au niveau des conditions entourant la valorisation effective de leurs droits monétaires.

Sans rien enlever à l'objectif de réconciliation entre l'idéal d'une égalité politique formelle et l'exercice réel de celui-ci, grâce aux droits sociaux (Handler 2004, 88), l'analyse fera plutôt la démonstration que les programmes de dernier recours, via la catégorisation des individus, sous-tendent une hiérarchie implicite du citoyen face à une aide étatique. À un niveau symbolique, la notion de citoyenneté peut autant mener à la création d'une identité commune qu'à l'exclusion, la construction de frontières ou à la hiérarchisation de l'« autre » (Handler 2004, 10). Lorsque la citoyenneté devient sociale, cette logique de construction de l'autre reste la même, mais les catégories, elles, changent et concernent notamment les citoyens entre eux. Face aux différents besoins inhérents aux risques qui prévalent pour une certaine catégorie de citoyens, le traitement de ceux-ci ne se fait pas selon une logique universelle, égale, mais bien selon une logique de conditionnalité et de mérite qui vise des objectifs et des résultats bien différents selon la classe de citoyen en question.

Le traitement étatique différencié de certaines catégories de citoyens via les politiques sociales reflète plusieurs considérations. Autant intrinsèquement – dans leur manière de traiter, de catégoriser et de gérer la pauvreté ainsi qu'au niveau de la générosité des droits y étant rattachés – que dans leur acceptation populaire, les PRM font face à des logiques différentes. Comme souligné par Rothstein (1998), l'aide sociale pose deux questions: qui est assez pauvre pour recevoir un bénéfice de la part de l'État et quel montant ce dernier est-il prêt à lui accorder? Toutefois, ce raisonnement n'est pas seulement relatif à l'interrogation du « qui » a

le droit à cette aide, mais également à celle du « qui mérite cette aide ». Il sera postulé que non seulement la conditionnalité opère-t-elle en des termes de catégorisation objective (identité, citoyenneté, situation), mais également en termes subjectifs (mérite, conduite, attitude), soit selon une différenciation faite selon le mérite des individus à recevoir une aide. Tout comme pour Hubl et Pfeifer (2012), il sera question de faire le lien entre les niveaux de conditionnalité et les principales dimensions du mérite (contrôle, besoin, identité, attitude et réciprocité) (van Oorschot 2000, 36) afin de mieux saisir la construction institutionnelle et citoyenne des programmes de dernier recours. L'objectif étant de comprendre la construction des règles entourant la générosité de l'aide sociale pour les personnes aptes sans emploi, ce cadre nous permettra à la fois de situer l'individu apte sans emploi, tout en relativisant sa place via la hiérarchisation des niveaux de mérite à une aide.

Si la catégorisation différentielle et l'organisation des programmes de revenu minimum selon différentes catégories de citoyens semblent suggérer une hiérarchie implicite du mérite ayant pour conséquence une variation dans la générosité des droits et des obligations des bénéficiaires de PRM, la vérification empirique de ce phénomène a été peu élaborée. Alors que Bahle et al. (2011, 212) appuient cette voie théorique grâce à une étude de l'évolution catégorielle des socles de protection sociale de plusieurs pays, ils ne s'attardent pas à la logique intrinsèque de ce phénomène. En effet, si l'évolution du nombre de PRM peut nous en dire beaucoup sur la logique de gestion de la pauvreté, elle ne peut que suggérer cette hiérarchisation selon le mérite. Il sera donc question d'illustrer, grâce à l'étude des droits et des obligations des différents programmes formant l'État-providence allemand ainsi qu'au couplage du mérite et de la conditionnalité, la relative générosité de l'aide minimale consentie à un individu seul apte à l'emploi. Le but n'est pas de savoir si ces attitudes et ces perceptions s'appliquent vraiment individuellement, mais plutôt d'en dégager des critères selon lesquels il sera possible de mieux comprendre la hiérarchie implicite présente à l'intérieur du design des programmes de revenu minimum tout en soulignant la place particulière de l'individu sans emploi apte au travail, soit complètement au bas de l'échelle.

En effet, le mémoire permettra de démontrer à la fois la construction institutionnelle différenciée des différents programmes à l'œuvre, le rôle bien circonscrit de l'aide sociale à l'intérieur du socle de protection sociale, ainsi que dessiner les contours des droits et des obligations des individus aptes sans emploi en Allemagne. Ultimement, l'objectif est de mieux

situer l'individu apte sans emploi parmi les autres catégories de citoyens tout en démontrant que cette position relative peut nous permettre de mieux comprendre la générosité de l'aide sociale lui étant allouée. Étant donné que la générosité des droits en viendra nécessairement à dépendre des obligations lui étant sous-jacentes, il est important d'inclure à la fois le côté monétaire et celui des droits et des obligations afin d'avoir un portrait nuancé.

Alors que l'étude des principaux droits et conditions entourant les personnes aptes sans emploi selon un cadre alliant à la fois conditionnalité et mérite permettra de relativiser la générosité/sévérité du traitement de cette catégorie de citoyens en Allemagne, c'est l'utilisation de modifications au régime de droits et d'obligations en tant que leviers de régulation du marché du travail qui nous permettra de mieux saisir les objectifs politiques derrière la construction de ceux-ci. En effet, la construction politique de l'aide sociale reflète à la fois sa cristallisation institutionnelle sous forme de droits et d'obligations et son instrumentalisation à des fins électorales et/ou économiques. Étant donné que le mémoire a pour fonction d'expliquer la construction de l'aide sociale en Allemagne de 1990 à 2012, l'accent sera mis sur les réformes Hartz du fait qu'elles représentent les dernières manifestations du politique dans la détermination des règles entourant ce filet de dernier recours.

### **Mesurer la générosité des droits sociaux**

Plusieurs analyses visant à déterminer l'évolution et la générosité de certains programmes sociaux (et de l'État-providence en général) en termes de retranchement ou d'expansion utilisent les dépenses sociales comme principal indicateur. Bien que l'analyse de données sur les dépenses sociales puisse permettre de mesurer le poids d'un programme à l'intérieur du système général de protection sociale (Bahle et al. 2011, 219), plusieurs auteurs ont souligné les limites de cette technique afin d'envisager le changement au niveau d'un programme ou de l'État-providence en général. Les changements apportés à certains programmes allant souvent au-delà même de l'effort financier leur étant consacré, la modification des règles et des obligations, ainsi que la générosité entourant les droits offerts, souvent plus implicites, peuvent également nous renseigner sur la direction prise par certains pays.

The use of social rights as a systematized concept allows for the identification

of different combinations of ‘less’, ‘the same’ or ‘more’ of the two constitutive dimensions of social rights, accessibility and generosity. In turn, this facilitates the investigation of multidimensional change, or a process described as ‘restructuring’. (Kvist 2007, 201)

Par exemple, l’utilisation du concept de droits sociaux permet à la fois d’envisager une augmentation ou une réduction des droits monétaires tout en mesurant le degré d’accessibilité et les conditions par lesquelles ces droits peuvent être exercés (Kvist 2007, 201). Bien que le mémoire n’ait pas explicitement comme fonction de mesurer le niveau de retranchement du programme d’aide sociale, ces mêmes concepts seront utilisés afin de mesurer la générosité avec laquelle les bénéficiaires aptes sans emploi sont traités, autant en des termes de droits que d’obligations. Ce faisant, nous les analyserons d’abord de manière qualitative grâce au cadre théorique basé sur la conditionnalité évoquée plus tôt, afin de comprendre la relative générosité monétaire et contractuelle de l’aide sociale pour les personnes aptes. Par la suite, grâce à l’analyse du cas Hartz, cet ensemble d’informations sera utilisé afin de faire le lien avec le processus politique les ayant créés et ainsi mieux comprendre leur construction et leurs objectifs.

En ce qui a trait aux obligations sous-jacentes aux divers programmes formant le socle de protection sociale allemand, plusieurs sources sont disponibles afin de dresser un portrait exhaustif de leur évolution. Entre autres, la base de données EuMin permet d’avoir un aperçu des caractéristiques générales du programme concernant les personnes aptes en Allemagne et inclut plusieurs indicateurs utiles à notre analyse : régulation, éligibilité, subsidiarité, activation et nombre de bénéficiaires. Par contre, en ce qui a trait à la disponibilité des droits monétaires, ceux-ci font l’objet de débat et font face à davantage de limites lorsque vient le temps de les mesurer. En soi, la disponibilité de plusieurs indicateurs concernant la générosité des montants de l’aide sociale (OCDE, CSB-MIPI, SaMip, EuMin) indique que les montants peuvent être calculés différemment et doivent donc être utilisés avec précaution.

À ce titre, la question de l’inclusion ou non des aides au logement, notamment en Europe où ces aides sont généralisées, est également à considérer lorsque vient le temps de calculer les bénéfices réels de l’aide sociale. On peut également ajouter les droits connexes ainsi que les programmes universels présents dans certains pays (ex. : système de santé, subventions, crédits d’impôt, etc.). Bref, pour comprendre la générosité de l’aide sociale, il ne



suffit pas de s'attarder qu'aux montants de base des programmes, mais on doit considérer les autres suppléments disponibles qui permettent aux bénéficiaires de bonifier un chèque déjà bien peu suffisant pour assurer leurs besoins. Dans tous les cas, peu importe la source utilisée, ces niveaux de bénéfices ne représentent au final que l'approximation du maximum potentiellement obtenu par un bénéficiaire, ce qui est rarement réalisé – que ce soit en raison de la non-réception de certains bénéfices ou des fluctuations internes à un pays. En effet, « they indicate how the MIP system in each country should ideally work for the selected cases if all legally available benefits are granted and taken up » (Bahle et al. 2011, 156).

### *La SaMip et ses principales limites*

Dans le cadre du présent mémoire, nous utiliserons la base de données développée par Kenneth Nelson afin d'avoir un aperçu des montants de l'aide sociale. Malgré que celle-ci comporte également ses limites, elle permet d'avoir un aperçu assez juste de la situation de l'aide sociale en Allemagne et nous permettra à la fois de vérifier certaines hypothèses relatives à la différenciation de la générosité selon les types de famille tout en permettant l'observation de l'évolution de ces montants à travers le temps. En effet, les niveaux de revenus<sup>2</sup> des bénéficiaires contenus dans la base de données SaMip (2.6 Beta; Nelson 2013a, 2013b) ont été calculés pour trois catégories de bénéficiaires et s'étendent de 1990 à 2012 : un adulte seul en âge de travailler, un parent seul avec deux enfants (âgés de 7 et 14 ans) et un couple avec deux enfants (âgés de 7 et 14 ans). Les adultes concernés sont considérés comme en âge de travailler, involontairement sans emploi et ne bénéficiant pas de revenus provenant de sources contributives telles que l'assurance-chômage. (Nelson 2007a, 3-4). Bien que la plupart de ces pays utilisent une échelle de revenus uniformisée, il est important de préciser que plusieurs cas contiennent des variations régionales, dont l'Allemagne qui voit son montant être basé sur la moyenne des Länders (Nelson 2013a, 5).

La variable « Minimum Income Protection », contrairement à la variable « Social Assistance » qui représente le montant de base de l'aide sociale et qui n'est pas représentative

---

<sup>2</sup> Tous les montants utilisés dans la base de données sont en unité monétaire courante et sont exprimés selon la devise nationale des pays en question. Seuls les montants nets, soit après taxes et contributions, sont utilisés et cela s'applique à toute la base de données. La SaMip a été constituée à partir de données provenant autant des sources nationales et législatives propres à chaque cas utilisé que de l'assemblage de divers rapports et documents d'organisations et de chercheurs. (voir Nelson 2013a, 6 pour plus de détails)

du réel pouvoir d'achat des bénéficiaires, inclut les ressources additionnelles pouvant être perçues par un ménage à bas revenu dans la mesure où celles-ci ne viennent pas remettre en cause le montant de base. Ces montants incluent à la fois l'aide au logement, des remboursements de taxe ou crédit d'impôts ainsi que des revenus supplémentaires pour des enfants (Nelson 2013a, 6). Dans le cas où des suppléments relatifs au logement sont disponibles, ceux-ci sont calculés à partir des coûts réels des logements, puis ajustés selon le pays et les fluctuations lui étant propres. En se basant sur les prix de différentes villes, il a donc été possible d'estimer le coût d'un appartement pour chaque type de ménage utilisé dans la base de données, soit : un appartement avec une chambre (personne seule), deux chambres (un parent, deux enfants), ou trois chambres (deux parents, deux enfants) (Nelson 2013a, 7).

Dans tous les cas, ces montants représentent des cas types de revenus à l'aide sociale et ne permettent pas d'obtenir les potentielles variations individuelles de ces montants en fonction de besoins particuliers, de la conformité aux obligations de recherche d'emploi (et des sanctions admissibles) et des coûts du logement selon les municipalités (voir annexe 2 pour les principaux détails de la base de données).<sup>3</sup> Dans le cas allemand, bien que les réformes Hartz soient venues uniformiser les taux au niveau fédéral en 2005, les données de 1990-2004 ne tiennent pas compte des variations selon les municipalités qui étaient à la base de leur financement. L'effort de collecte de données nécessaire afin de remédier à cette lacune permettrait certes de vérifier certaines hypothèses économiques selon la situation financière des municipalités, mais est malheureusement hors de la portée de ce mémoire.

---

<sup>3</sup> Pour des fins de comparaison, les revenus médians seront utilisés comme principal indicateur. Bien qu'ils puissent exister plusieurs sources (OCDE, Eurostat), ceux du SILC (Eurostat 2013), du fait de leur disponibilité ainsi que leur large portée en termes d'années, seront utilisés à titre comparatif dans tous les tableaux impliquant un rapport avec les montants de l'aide sociale. Les données manquantes (en 2002; ainsi que 2003 et 2004, lorsqu'il y a lieu) ont été calculées à partir d'une moyenne de l'augmentation des montants entre les années manquantes, puis en répartissant celle-ci de manière équivalente. Fait intéressant à noter, la base de données SILC rend disponibles les revenus médians pour différents types de ménage, nous permettant ainsi de mieux saisir la situation des bénéficiaires à l'aide sociale selon une comparaison avec les revenus types d'un individu dans la même situation familiale. Les revenus médians étant soumis à l'échelle d'équivalence de l'OCDE, les montants de l'aide sociale pour les différents types de famille y ont également été soumis. Lorsqu'une comparaison est faite avec d'autres pays de la zone euro, ce processus a également été suivi. Tous les montants sont en euros et bien que les données ne soient disponibles qu'à partir de 1995, la grande uniformité des données ainsi que du processus de collecte font en sorte que, dans la mesure où la majeure partie des années à l'étude y sont, cette source sera considérée suffisante pour les fins de l'exercice.

## **CHAPITRE 2 : LA GÉNÉROSITÉ DES DROITS MONÉTAIRES DE L'AIDE SOCIALE: UNE LOGIQUE CLAIRE DE FIXATION?**

Ce chapitre visera à mieux comprendre les dynamiques entourant la générosité, principalement monétaire, de l'aide sociale en Allemagne. La fluctuation des bénéfices sociaux associés aux PRM ayant potentiellement un énorme impact sur les conditions de vie des bénéficiaires, il sera question de comprendre les dynamiques entourant la détermination des montants de l'aide sociale. L'analyse montrera jusqu'à quel point ce montant peut sembler généreux, ou non, via une comparaison avec des indicateurs nationaux, puis selon la comparaison avec d'autres pays (particulièrement de type conservateur), puis s'intéressera à répondre à plusieurs questions concernant les dynamiques allemandes.

Selon l'EAPN (2005, 21), qui passe en revue les principaux outils utilisés par les États membres de l'UE, « on constate l'absence d'un raisonnement clair dans l'établissement des niveaux de revenu minimum, ainsi que des incohérences dans les montants versés aux différentes catégories d'une manière peu logique ». La (les) question(s) se pose(nt) : Sur quels indicateurs nous basons-nous pour déterminer le montant auquel a droit un bénéficiaire? Existe-t-il une logique claire de fixation des montants de l'aide sociale? Comment s'assure-t-on l'actualisation de ceux-ci? Et, lorsqu'il vient le temps de tenir à jour les comptes, l'économie joue-t-elle un rôle sur la générosité consentie? À ce titre, les partis au pouvoir, selon leur idéologie et la position qu'ils occupent sur le spectre politique, pourraient répondre différemment à ces contraintes financières. Dans un même ordre d'idée, l'État-providence en général fait face à de plus en plus de pression et il sera intéressant de voir dans quelle mesure l'aide sociale suit les mêmes logiques de retranchement et d'expansion que les autres programmes sociaux.

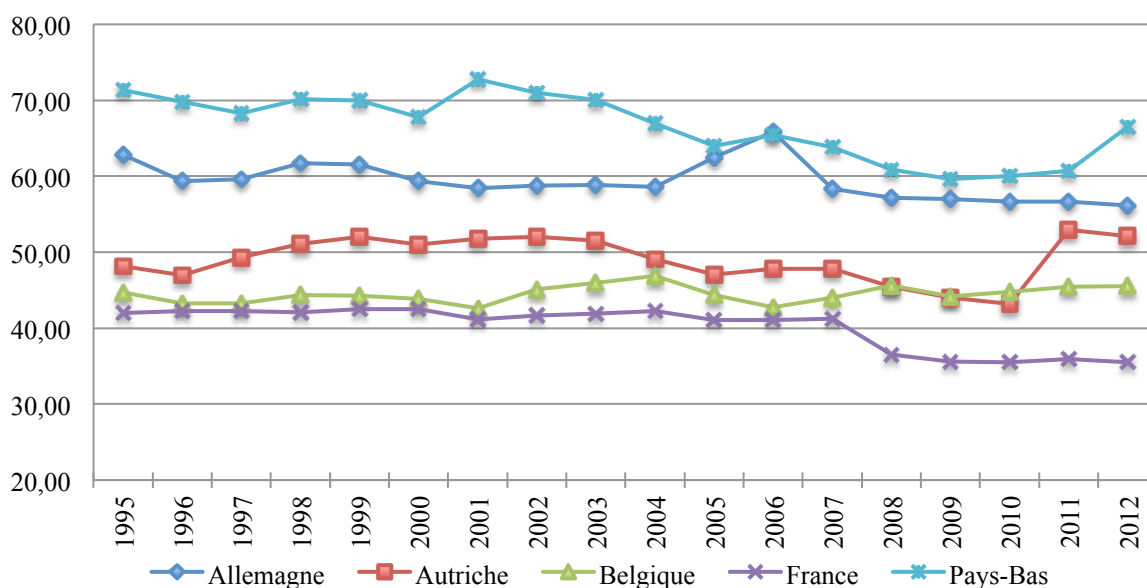
### **Une pauvreté absolue, mais relative?**

Il n'est pas rare de retrouver le barème de 50% du revenu médian comme point de référence en ce qui a trait à la générosité de l'aide sociale. Plutôt arbitraire comme mesure, celle-ci ne semble avoir comme logique que celle d'être plutôt simple, permettant de situer relativement le minimum social en rapport avec le niveau médian de la richesse d'un certain pays. Cette mesure semble plutôt être utilisée pour identifier la relative générosité des mesures

visant les bénéficiaires de l'aide sociale. Les montants ne sont pas nécessairement fixés en fonction de ce revenu médian et il ne semble pas y avoir une logique claire, ni universelle, derrière la fixation des montants de revenu minimum. Selon le Parlement européen (2010), pour que les revenus associés aux PRM soient considérés comme adéquats, ceux-ci devraient équivaloir au minimum à 60% du revenu médian d'un État membre. Si la relative générosité de l'aide sociale, en rapport avec des indicateurs nationaux tels que le revenu médian, peut permettre une comparaison des montants entre pays, elle ne semble pas être en mesure d'expliquer à elle seule la fixation des montants.

Lorsque l'on compare l'Allemagne avec ses voisins continentaux en prenant le taux d'adéquation des niveaux de l'aide sociale pour les personnes seules (voir graphique 1), elle semble se démarquer de ceux-ci grâce à des taux d'adéquation se situant environ à 60% du revenu médian équivalent alors que l'Autriche, la Belgique et la France n'offrent que de piètres performances. Le cas des Pays-Bas (considéré comme un État-providence hybride), bien que plus généreux jusqu'au début des années 2000, semble se rapprocher de la générosité observée chez les pays de type conservateur. Lorsque le niveau d'adéquation est basé sur les revenus médians selon les types de famille (voir graphiques 7, 8 et 9 en annexe 3), cette convergence semble s'accroître au niveau de la situation des personnes seules ainsi que monoparentales.

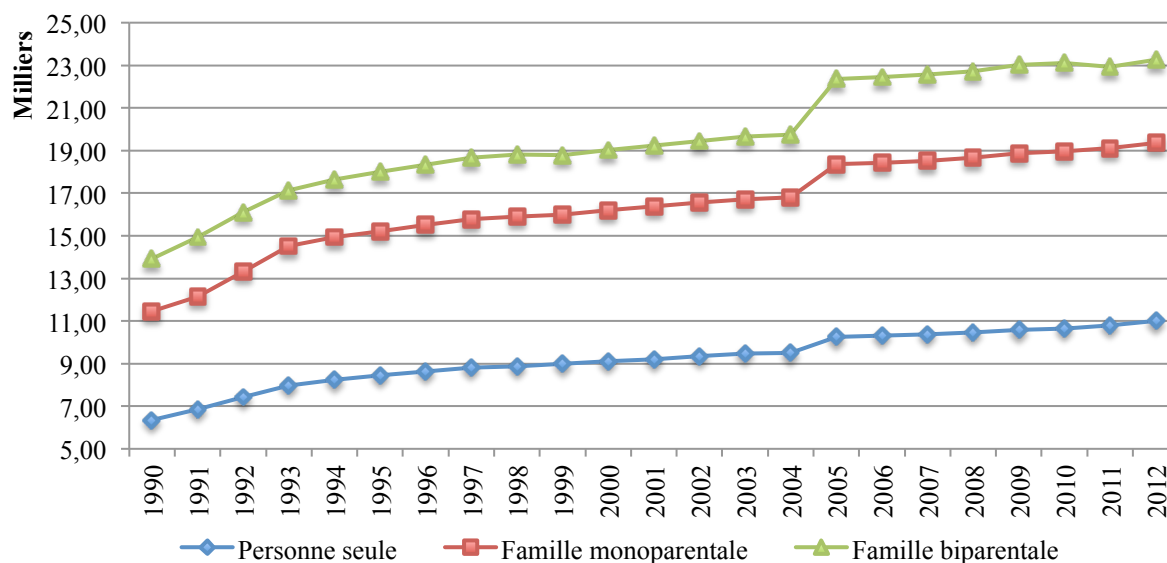
Graphique 1 : Taux d'adéquation des revenus d'aide sociale pour les personnes seules (en % du revenu médian équivalent total) dans les principaux États-providence conservateurs.



En ce qui a trait à la situation des familles biparentales, l'Allemagne se démarque particulièrement des autres pays au niveau de sa capacité à protéger l'écart existant entre les personnes bénéficiant de l'aide sociale. Dans la mesure où ces graphiques utilisent les bénéficiaires et les revenus médians soumis à l'échelle d'équivalence de l'OCDE, ils offrent une indication du rapport qu'entretiennent les bénéficiaires en rapport à la médiane de la société, pour un même type familial. L'échelle d'équivalence permettant d'avoir un portrait individualisé des bénéficiaires normalement alloués à des ménages est utile en ce sens qu'elle permet d'avoir un aperçu de la générosité des bénéficiaires, en contrôlant pour la situation familiale.

Malgré tout, si la situation de pauvreté est relative, ses conséquences, elles, sont absolues. Lorsqu'on observe davantage le graphique 2 qui montre les montants de l'aide sociale en euros courants pour l'Allemagne, on s'aperçoit que les montants alloués aux bénéficiaires restent faibles, particulièrement pour les personnes seules. Bien qu'il soit normal que leurs revenus soient plus faibles en comparaison aux autres types de revenus, les individus seuls ne sont pas en mesure d'utiliser de potentielles économies d'échelles comme levier de modification et d'amélioration de leur pouvoir d'achat.

*Graphique 2 : Montants de l'aide sociale en Allemagne (euros, \$ courants) selon les types de ménage (1990-2012; SaMip)*



Utilisant la base de données CSB-MIPI, Van Mechelen et Marchal (2013, 37) confirment le constat déjà fait par plusieurs autres chercheurs (Immervoll 2009; Nelson 2004a,

2009a, 2009b, 2012, 2013) que l'aide sociale reste insuffisante dans le combat contre la pauvreté dans la plupart des pays. Bien que l'impact de la générosité de l'aide sociale sur le combat de la pauvreté reste modeste pour plusieurs raisons (Cantillon et Van Mechelen 2012), du fait de sa marginalité dans un système où le maintien des revenus est principalement assuré par les programmes assurantiels, l'impact de cette générosité sur le niveau de pauvreté des bénéficiaires est quant à lui bien réel. Cantillon (2011) a notamment identifié plusieurs facteurs expliquant l'insuffisance des revenus de dernier recours face aux barèmes de la pauvreté : manque de consensus quant à la définition d'un revenu minimum adéquat, les contraintes budgétaires associées à l'augmentation des bénéficiaires, l'éternelle méfiance qu'un niveau trop élevé s'accompagnerait d'incitatifs négatifs à l'emploi trop élevés, etc.

### **Une logique claire de fixation des montants de l'aide sociale?**

De manière générale, deux conceptions de la pauvreté s'opposent quand vient le temps de procurer un revenu de subsistance aux personnes sans emploi : absolue ou relative. D'une part, une conception de la pauvreté absolue renvoie généralement à une notion de pauvreté en termes de subsistance, normalement basée sur un panier de consommation visant à assurer un minimum de survivance aux individus en bénéficiant. D'autre part, une pauvreté dite relative se définit plutôt en fonction d'une norme salariale ou sociale, et vise à maintenir le niveau des bénéficiaires sensiblement constants en relation avec l'évolution générale de la société. Les mesures relevant de cette conception de la pauvreté sont généralement basées sur des normes telles que : le montant des pensions, les plafonds de l'assurance-chômage ainsi que le salaire minimum. Ces différentes conceptions en viennent à influencer à la fois le calcul de la population en situation de pauvreté, la fixation ainsi que l'actualisation des montants consentis.

Selon qu'un pays se base davantage sur une définition absolue ou relative de la pauvreté, sa méthode de calcul et de mesure de la pauvreté divergera. Plusieurs méthodes sont à ce titre utilisées et on ne dénote pas de consensus général à ce sujet. L'utilisation d'une méthode plutôt qu'une autre aura nécessairement un effet sur la perception de la situation de pauvreté, autant sur sa profondeur que son amplitude. La relativité du problème ainsi posé déterminera dans quelle mesure le politique et la société en soi percevront l'urgence d'agir, que ce soit en ajustant la générosité de l'aide sociale ou bien en tentant d'activer ces personnes

afin qu'elles se retrouvent un emploi. Étant donné que ces mesures peuvent être basées sur divers critères, monétaires (relatifs au revenu moyen ou bien médian, par exemple) ou en termes de besoin (panier de consommation), elles sont à mettre en lien avec les définitions relative ou absolue de la pauvreté.

Le salaire minimum national servant souvent de référence plancher du marché du travail, les pays n'en ayant pas « privilégient généralement la référence à des moyens d'existence de base, les législations retenant le plus souvent une liste détaillée d'items entrant dans la composition du « revenu de subsistance », sur la base, presque à chaque fois (Allemagne, Autriche, Finlande, Suède), d'un panier de biens de première nécessité » (Horusitzky, Julienne et Lelièvre 2006, 7). La plupart du temps, ces besoins essentiels peuvent constituer la référence quant à la détermination du niveau de base de l'aide sociale et, dans plusieurs pays européens notamment, ce montant est bonifié d'aides supplémentaires couvrant des besoins spécifiques, souvent très relatifs au lieu de résidence du bénéficiaire, notamment pour le loyer.

#### *Des standards sociaux utilisés?*

La relativité avec laquelle les ressources allouées seront considérées comme suffisantes dépend ultimement des normes et des idées reçues quant à la situation de pauvreté (Van Mechelen et Marchal 2013, 36). L'étude de John Veit-Wilson (1998) visant la compréhension des instruments avec lesquels les gouvernements en viennent à définir les niveaux d'adéquation des revenus minimums, ainsi que les mesures pour redéfinir ou actualiser ceux-ci, confirme cette panoplie de mesures possibles. Ces instruments, nommés « minimum income standards », représentent les principaux construits sociaux relatifs à un niveau de bien-être minimum selon les pays. En effet, des paniers de consommation sont souvent utilisés comme base de la construction de politiques sociales sans toutefois en représenter les principaux déterminants. De plus, le fait que certains standards existent ne veut pas nécessairement dire que ceux-ci sont utilisés par les gouvernements en question pour déterminer un niveau acceptable d'aide sociale.

La loi fédérale sur l'assistance sociale de 1961 en Allemagne établissait à ce titre un droit à l'assistance sociale visant à couvrir les besoins de base (nourriture, logement, chauffage, besoins personnels divers) tout en assurant idéalement une participation sociale et culturelle.

The guarantee of a minimum subsistence income to all citizens has always been one of the legitimating foundations of the German welfare state. A minimum standard of needs therefore had to be established, a socio-cultural minimum as intended by the Federal Social Assistance Act to embody what society understood by a dignified standard of living (Klein 1994). In 1961 the Social Assistance Act introduced a standard of minimum needs in the form of benefit scale rates to be derived from model household budgets constructed by experts (*Warenkorb*). In the pursuit of government expenditures cuts in the 1970s and 1980s, the model budgets were increasingly criticized. In 1990 they were superseded by a self-regulating statistical model (*Statistikmodell*) based on the actual consumption patterns of low-earning households. In 1993 the government suspended even this more modest standard until 1996. This was accompanied by measures aimed at reinforcing the principle of keeping benefit levels below the bottom of the wage scale, known in the UK as 'less-eligibility'. More generally, cost-cutting efforts involved attempts to cut the politically defined minimum subsistence level in the wake of the Supreme Court's ruling that incomes below this level must be free of income tax. Thus, for the first time in dealing with this fundamental question, the criterion of individual need was abandoned. (Leisering et Leibfried 1999, 190-91)

Le niveau d'adéquation attendu des budgets standards en Allemagne se basait donc principalement sur le niveau de vie des travailleurs bas salariés, mais cette logique de standard minimum fut abandonnée en 1993 (Veit-Wilson 1998, 64 et 80). Malgré tout, les recommandations fédérales étaient utilisées par les Länder afin de déterminer leurs niveaux d'assistance sociale et servaient plus généralement à définir les frontières de la pauvreté. À ce titre, le taux d'assistance sociale en tant que tel a souvent été utilisé dans les recherches sur la pauvreté afin de définir et de compter les personnes pauvres en Allemagne (Veit-Wilson 1998, 69-70).

Malgré tout, comme le résumait bien Bahle, Pfeifer et Wendt (2010, 457), les principales préoccupations de la détermination des montants sont souvent autres : « Setting the appropriate benefit levels implies finding some balance between benefits that are too high relative to low wages and create disincentives to work, and benefits that are so low they don't meet needs, thus prohibiting social participation ». Le cas allemand ne diffère pas à cet égard et la réforme de 1996 (Social Assistance Reform Act) a poussé davantage cette logique en augmentant les incitatifs de retour en emploi via l'augmentation de la différence entre les salaires et les bénéfices (environ 15 %), tout en offrant des subventions aux employeurs et



encourageant les bénéficiaires, via des bonus d'aide, à retourner en emploi (Leisering et Leibfried 1999, 191).

Au cours de la période étudiée, l'Allemagne n'a pas officiellement de salaire minimum légal, mais il existe tout de même des salaires minimums sectoriels négociés entre employeurs et employés, couvrant 63% des travailleurs en 2007. Ce n'est que récemment que le politique a commencé à intervenir de manière législative afin de forcer la mise en place de salaires minimums dans sept secteurs de l'économie (Weishaupt 2013, 207). Bien que plusieurs Allemands soient couverts par certains de ces salaires minimaux, il existe des variations notables entre les secteurs et les régions (Marx, Marchal et Nolan 2013, 61). Malgré tout, un montant minimum trop près du seuil salarial est souvent perçu comme un des facteurs encourageant le phénomène de « trappe d'inactivité ».

Les gouvernements tentent donc de trouver une « distance de légitimité » (Nelson 2003, 101; Nelson 2006) entre, d'une part, les montants perçus par les travailleurs et les bénéficiaires de programmes vus comme légitimes de recevoir une aide et, d'autre part, les personnes aptes qu'on doit maintenir à l'écart d'un recours prolongé à l'aide sociale.

The comprehensive study of Social assistance in [24] OECD countries found very little evidence to support the idea that social assistance benefits were based on defensible national criteria of adequacy (Eardley et al, 1996, p. 101-6). (...) It was consequently not uncommon for the social assistance benefits basic levels to be set lower than the standard of minimal adequacy. This was justified on the basis of beliefs about incentives or short dependency durations, though sometimes basic social assistance could be supplemented, raising it to or above the MIS level. The point is that social assistance rates should not be confused or equated with governmental Minimum Income Standards. (Veit-Wilson 1998, 13-14)

### *L'actualisation des montants de l'aide sociale*

De la même manière que la fixation des montants par les autorités politiques, l'actualisation des bénéfices comporte plusieurs divergences selon les pays et tend à refléter les décisions déjà prises en premier lieu tout en se basant sur les notions de pauvreté relative ou absolue. Bien que cette opération soit essentielle pour maintenir le pouvoir d'achat, déjà insuffisant, des bénéficiaires, l'actualisation des montants ne semble pas nécessairement suivre une logique claire, sinon celle de maintenir les coûts. Trois principaux mécanismes d'actualisation des bénéfices sociaux peuvent tout de même être identifiés : updating, uprating

et rebasing (Veit-Wilson 1998).

Updating refers to the process of keeping the real value of benefits constant over time, whereas uprating is a deliberate increase in the purchasing power of benefits. Rebasing occurs when the underlying standard, for example the composition of consumption items, against which benefits are updated or uprated is changed. (Nelson 2003, 59; Nelson 2004b, 23)

En Allemagne, les ajustements annuels se font principalement sur la base d'un indice basé sur les prix, les salaires ainsi que selon un panier de consommation (Cantillon et al. 2004, 517-18). Seul pays européen utilisant les trois formes d'ajustements réguliers, le but visé est principalement de maintenir les bénéficiaires à un niveau constant par rapport aux standards de vie plutôt que de simplement se baser sur les coûts lui étant associés (Van Mechelen et Marchal 2013, 39-40). L'action de « rebasing » en complémentarité avec une indexation régulière, est principalement utilisée en Allemagne (et dans les pays scandinaves) et se fonde sur la composition d'un panier de biens et services normativement défini, à l'aide de sondages de consommation, ou les deux (Van Mechelen et Marchal 2013, 40).

Les ajustements sur base d'enquêtes sur la consommation constituent un mécanisme particulier d'ajustement des allocations sociales. En Allemagne, les dépenses des ménages aux revenus faibles sont suivies à l'aide d'enquêtes quinquennales et portées en compte dans le pourcentage d'ajustement qui sert à réviser annuellement les allocations d'aide sociale. (...) Ce mécanisme d'ajustement ne garantit pas nécessairement des allocations ajustées au taux de prospérité, mais il est clairement couplé à un cadre normatif pour le niveau de vie d'un ménage bénéficiant de l'aide sociale. (Cantillon et al. 2004, 516)

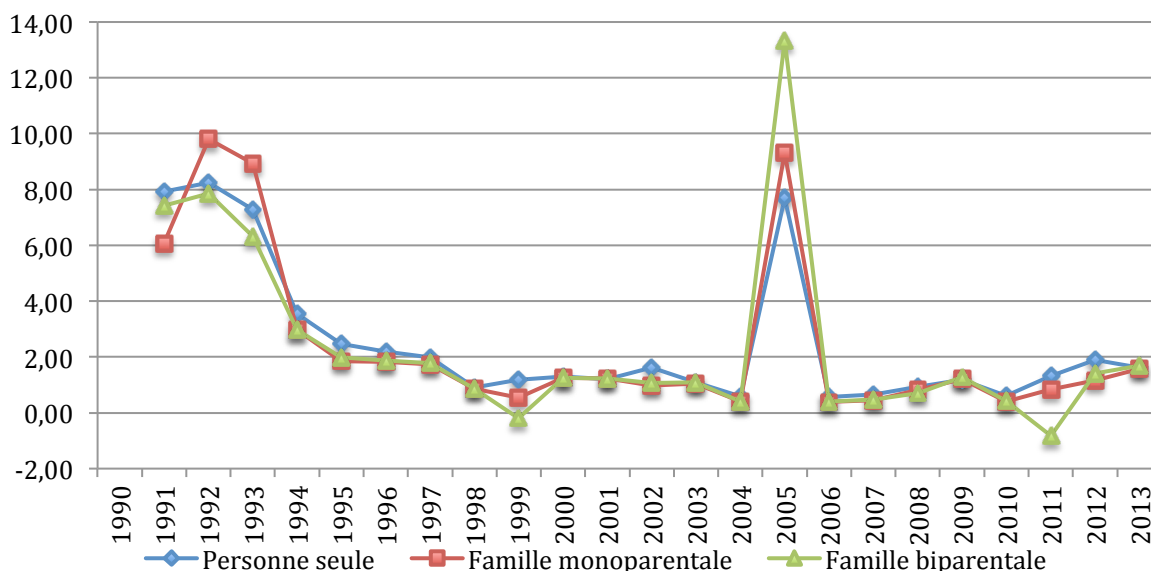
Généralement, l'évolution des bénéficiaires de l'aide sociale tend à refléter les mécanismes d'ajustement des pays. Certains mécanismes plus que d'autres semblent davantage être en mesure de maintenir le pouvoir d'achat des bénéficiaires.

In countries where benefit levels are linked to a price index, social assistance benefits may be expected to remain fairly stable at least in real terms. However, when wages grow faster than prices (as was the case in most countries until very recently), benefit levels subjected to such price-linking mechanisms may be more prone to welfare erosion than benefit amounts that are regularly adjusted to wage developments. (Van Mechelen et Marchal 2013, 38)

Les bénéficiaires de l'aide sociale en Allemagne, malgré l'utilisation complémentaire de plusieurs mesures, ne semblent pas avoir réussi à maintenir les conditions de vie des bénéficiaires en termes absolus. En effet, bien que le mécanisme d'ajustement allemand

introduit en 2001 soit sensé tenir compte à la fois du pouvoir d'achat et du niveau de prospérité général via un mécanisme tenant compte à la fois de l'inflation, de la consommation des ménages faible et du niveau général de revenus (Cantillon et al. 2004, 519), l'actualisation des montants semble faire défaut. Comme le présente le graphique 3, la variation des montants en comparaison avec l'année précédente montre une actualisation insuffisante (entre 0 et 2%) par rapport à l'évolution normale de l'inflation pour la plupart des années.

Graphique 3 : Variation des montants annuels (euros) d'aide sociale en pourcentage de l'année précédente (1990-2013; SaMip)



Hormis une forte augmentation au début des années 1990, la seule variation majeure fut celle opérée avec les réformes Hartz. Cette variation est principalement due à l'augmentation des bénéfices de base entrant originellement dans le calcul de Sozialhilfe, maintenant remplacé par un programme visant spécifiquement les personnes aptes à l'emploi. La centralisation opérée sous Hartz a fait en sorte que certains bénéfices supplémentaires offerts et financés par les municipalités pour certaines dépenses particulières (par exemple, des frais scolaires ou certains coûts médicaux) ont maintenant été uniformisés au niveau fédéral et justifient l'augmentation marquée des bénéfices en 2005 (Van Mechelen et Marchal 2013, 43; Bahle et al. 2011, 192).

Bien qu'aucune base de données ne soit actuellement en mesure de nous permettre de vérifier le potentiel impact de ce changement au niveau des bénéfices réellement perçus par les bénéficiaires, le fait que la générosité des suppléments variait selon les municipalités suggère

que certains individus ont dû faire face à une certaine érosion de leurs bénéfices alors que d'autres ont vu leurs conditions de vie légèrement améliorées (Van Mechelen et Marchal 2013, 43). Malgré tout, le nouveau programme visant les personnes aptes n'arrive généralement pas à suivre la croissance des revenus globaux et la pauvreté parmi ses bénéficiaires a eu tendance à augmenter (Marx et Nelson 2012a, 2)

Malgré que la plupart des pays prévoient des règles entourant l'actualisation des montants de revenu minimum, l'application effective de ce genre de processus reste plutôt mitigée, suivant des logiques d'indexation plutôt arbitraires et pas nécessairement ponctuelles. Dans tous les cas, les indices utilisés afin d'actualiser les montants étant souvent hors du contrôle des gouvernements, ces mesures doivent être suivies de près et actualisées de manière régulière afin de maintenir le pouvoir d'achat des bénéficiaires. Toutefois, l'actualisation via une indexation automatique, malgré ses failles, rendrait tout de même les bénéfices moins vulnérables aux coupures que dans les cas où elles proviennent d'une intervention politique formelle (Nelson 2003, 65; Nelson 2004b, 29).

Contrairement à la nécessité d'intervention que demande ce maintien des conditions de vie, l'érosion des bénéfices peut être envisageable sans aucune intervention de la part du gouvernement. La non-indexation des montants peut se faire de manière incrémentale, peu visible en des termes absolus, mais pourtant bien réelle dans ses conséquences pour l'adéquation des revenus d'aide sociale. Dans certains cas, on peut même assister au phénomène d'« intentional policy drift » (van Kersbergen et Vis 2014) qui, contrairement à un retranchement en règle (coupures de bénéfices), vise l'érosion intentionnelle des bénéfices d'un certain programme via une non-intervention. En effet, les gouvernements peuvent être tentés d'utiliser « non-indexed or poorly indexed benefits as strategies for retrenchment to avoid the risk of electoral retribution » (Nelson 2003, 60; Nelson 2004b, 24; voir Pierson 1994). À une époque d'austérité, ces stratégies permettent de couper dans les dépenses publiques à de faibles coûts politiquement et de manière très discrète. Par exemple, le simple fait d'opérer une indexation non suffisante de manière intentionnelle peut servir à diminuer la générosité et les coûts associés aux revenus étatiques offerts.

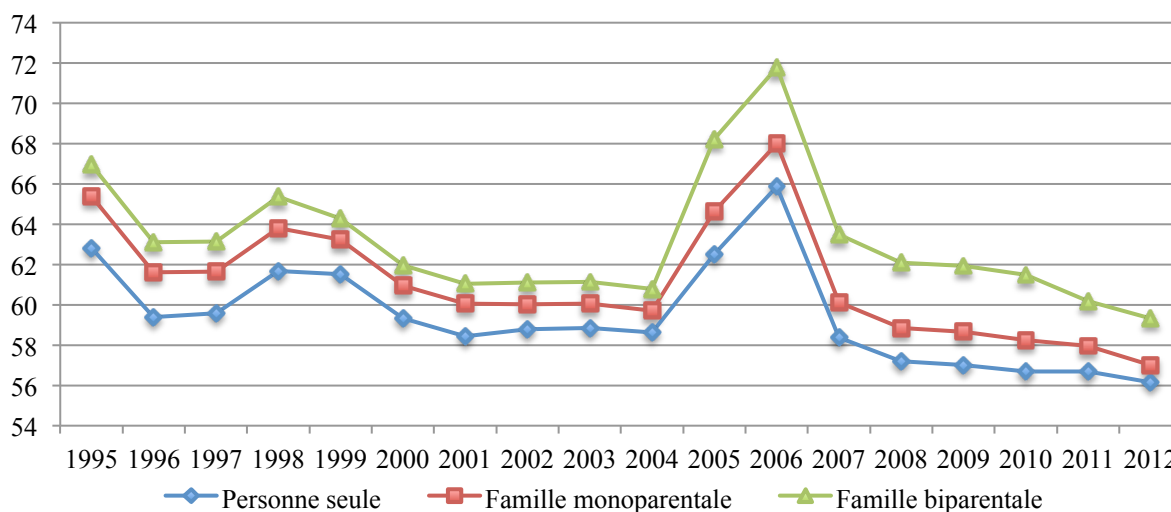
Dans tous les cas, peu importe les mécanismes utilisés ou l'intention derrière l'utilisation de ceux-ci, les niveaux de bénéfices ne semblent pas être en mesure de maintenir les

conditions de vie au niveau du seuil de la pauvreté européen – seuil qui peut déjà être considéré comme insuffisant afin de garantir une vie digne

Even in countries where price indices are combined with rebasing mechanisms, social assistance benefit packages tend to decline compared to median income. Adjustment mechanisms based on a basket of goods do not guarantee that amounts keep up with the general level of welfare. They rather establish a link with a normative framework regarding the living standard of households that rely on minimum benefits. Linkage to a wage index is usually superior to price indexes from an anti-poverty point of view (as wages tend to grow faster than prices). However, even adjustments to wages do not always guarantee that benefits stay in line with median income (...). (Van Mechelen et Marchal 2013, 43-45)

Comme démontré par Nelson (2013), la détérioration des bénéficiaires de l'aide sociale se pose en tendance pour la plupart des pays européens de 1990 à 2008 (voir graphique 1 à la page 23 pour les pays de type conservateur) et s'applique également au cas allemand, comme le présente le graphique 4.

Graphique 4 : Taux d'adéquation des montants annuels (euros, équivalents) en pourcentage du revenu médian équivalent total selon les types de ménage (1995-2012; SaMip)



En effet, la situation de tous les types de ménage en rapport au revenu médian s'est dégradée de 1995 à 2004; passant de 67% à 61% (FB), de 65% à 60% (FM) et de 63% à 59% (PS). De plus, malgré l'augmentation des bénéficiaires découlant du changement opéré sous Hartz (2005-06), cette tendance est toujours d'actualité alors que les taux d'adéquation sont, en 2012, à leur plus bas niveau depuis 1995 (FB : 59%; FM : 57%; PS : 56%). Ce faisant, la capacité déjà limitée des montants de l'aide sociale à protéger ses bénéficiaires de la pauvreté

est non seulement compromise par la déficience des moyens d'indexation, mais l'écart entre ceux-ci et le citoyen médian tend à s'accroître.

Sans trop anticiper sur les prochains chapitres, l'érosion des bénéfices sociaux ne représente pas seulement un phénomène courant à travers les pays étudiés, mais serait également utilisée afin de renforcer les mesures d'activation ainsi que les incitatifs de retour à l'emploi.

According to an EU-wide review of national reform initiatives, countries have been more willing to reduce the potential disincentive effects of social assistance than they have been to prioritize the provision of adequate minimum incomes (Frazer and Marlier, 2009), indirectly making low-wage employment more attractive to beneficiaries. (Nelson 2013, 388-89)

Bref, la réduction progressive des montants d'aide sociale pourrait potentiellement être vue en complémentarité avec les mesures d'activation promues ces dernières années, les deux se renforçant mutuellement afin d'augmenter l'efficacité de la logique d'incitation au travail. Les revenus ne permettant pas de vivre convenablement, les bénéficiaires seraient ainsi fortement incités à accepter un emploi, même faiblement rémunéré, et à se plier aux conditions d'activation sous-jacentes aux bénéfices reçus afin d'améliorer leur situation monétaire.

### **Austérité permanente : les conséquences sur l'aide de dernier recours**

Le socle de protection sociale a pour principale fonction de protéger contre les risques associés au marché du travail. Ce dernier fait face à la fois à des pressions internes – qu'elles soient associées à des impératifs financiers, à des réformes basées sur une idéologie ou bien une conception particulière du libéralisme économique – et à des pressions externes, via notamment les impératifs de croissance et de compétitivité associés à la compétition internationale toujours grandissante. Les pays émergents ont redéfini les règles du jeu, mais surtout, ont fait en sorte de reconfigurer les domaines de création de richesse au niveau mondial et d'accélérer la mutation des économies des pays de l'OCDE, passant d'une économie basée presque entièrement sur l'industrie manufacturière vers une économie basée davantage sur les services.

L'exclusion d'une part de la population, désireuse de travailler et ne s'excluant pas volontairement de l'économie afin de bénéficier de revenus étatiques, tend à créer deux groupes que nous pourrions qualifier de 'gagnants' et de 'perdants' du passage à l'ère

postindustrielle.

The “winners” are those with skills and excellent mobility chances, united in high-income, dual career households. The “losers” are, above all, those with low qualifications and little schooling who are likely to circulate between low paid, precarious jobs and unemployment, as well as those in weak households such as lone mothers or work poor couples. (Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck et Myles 2001, 37-38)

Face à ces changements structurels amenant la plupart des économies à se concentrer vers la création d’emplois nécessitant soit un talent et/ou des techniques particulières, les personnes les moins éduquées, ou moins spécialisées, sont plus susceptibles de se retrouver marginalisées ou exclues du marché du travail et se retrouver avec des conditions de vie d’autant plus précaires (Marx 2007, 10). La plupart des emplois peu rémunérés, en forte concentration dans le secteur des services, sont ceux auxquels la plupart des bénéficiaires peuvent aspirer, du fait de leur faible qualification.

Le passage à une économie post-industrielle a amené avec lui la remise en question des emplois à temps plein, souvent à vie, qui étaient caractéristiques de l’économie industrielle (Marx 2007, 10). L’ère post-industrielle est marquée à la fois par une augmentation de la dépendance des personnes aptes au travail aux bénéfices de l’État et par une tendance à un niveau plus élevé d’exclusion involontaire du marché du travail, marqué par des taux de chômage plus élevés (Marx 2007, 10). Par exemple, à l’époque financée et administrée par les pouvoirs locaux, l’aide sociale allemande ne visait originellement pas à couvrir les personnes aptes à l’emploi et a vu son rôle changé avec l’augmentation du chômage, principalement de longue durée, la réunification, la croissance des personnes seules avec un bas salaire ainsi que l’augmentation de son pourcentage de sans-emploi aptes (Adema et al. 2001, 5-7; Handler 2004, 191).

Alors que la plupart des gouvernements font face à des pressions économiques de plus en plus grandes – que celles-ci soient dues à des taux de chômage plus élevés, à une difficulté à maintenir des niveaux de croissance économique constants ou bien au fardeau de la dette et des dépenses sociales toujours croissant – plusieurs auteurs mettent en évidence une tendance à un retranchement des politiques sociales dans plusieurs pays (Korpi et Palme 2003, Starke et Obinger 2009, Van mechelen et Marchal 2013). En effet, les États sont fortement encouragés à limiter les coûts de leurs principaux programmes sociaux, via soit une limitation (érosion) de

l'augmentation de leurs coûts et/ou une remise à l'emploi plus rapide des personnes sans emploi. Plus généralement, bien qu'étant structurel dans ses causes, le niveau d'emploi est très politique et fait souvent référence à la capacité des partis politiques à gérer cette économie et à assurer le bien-être du plus grand nombre via la création de richesse associée à l'emploi.

De manière générale, « roll-backs and 'restructurings' in welfare state programmes have been a universal phenomenon in the past two decades » (Huber et Stephens 2001, 123). L'érosion de la générosité des revenus de l'aide sociale doit donc être mise en lien avec la tendance générale au resserrement des conditions d'accès et de l'augmentation de la conditionnalité de la plupart des programmes assurantiels (Korpi and Palme 2003, Starke et Obinger 2009, van Mechelen et Marchal 2013). Toutefois, ce désengagement partiel de certains États ne semblent pas s'opérer de la même manière pour tous les programmes. Comme souligné par Nelson (2004a, 275) « (se)veral national studies show that non-means-tested benefits receive greater support among citizens than do selective programmes ». En effet, « (t)argeted benefits are generally assumed to be less stable and more prone to cutbacks than non-targeted universal benefits such as social insurance » (Nelson 2007b, 37). Les programmes assurantiels relevant souvent d'une logique contributive alors que ceux de dernier recours sont basés sur le financement public, les contraintes financières étatiques seraient moins à même de mener directement à des coupures.

Comme le note Kenworthy (2011, 58-59), cette pression à réduire la générosité des politiques sociales pourrait être principalement attribuable à une mondialisation économique toujours plus pregnante ainsi qu'à un changement d'équilibre politique favorisant maintenant les partis de droite et les employeurs au détriment des syndicats et des partis de gauche. Que ce soit via la promotion des idées d'activation ou bien par la mise en marché de l'idée selon laquelle la protection sociale serait nuisible aux performances économiques d'un pays, les acteurs de droite agissent notamment sur la perception qu'a la population du mérite d'aider des personnes dans le besoin et de l'efficacité même des politiques sociales généreuses. En effet, le fait que le taux de syndicalisation soit en chute depuis les années 1970, à travers la plupart des démocraties avancées, pourrait potentiellement être vu comme une des principales causes des coupures effectuées dans la plupart des programmes sociaux.

Les sociétés étant les plus généreuses au niveau des transferts sociaux sont également celles ayant tendance à redistribuer davantage les gains de la croissance économique.



In all likelihood the factors that have produced higher levels of social policy generosity in these countries—strong labour, successful left parties, conducive political institutions, and perhaps others—also make them more likely to increase net transfers as the economy grows. (Kenworthy 2011, 16; voir également Brady 2009)

La littérature scientifique sur le sujet a relevé à maintes reprises l'importance de la politique partisane et de la capacité des organisations représentant les intérêts des travailleurs à agir dans la formation des principales politiques sociales. Brady (2009, 166) soutient que « là où les syndicats sont forts, les partis de gauche ont historiquement été au pouvoir, les femmes présentes dans les législatures, les voteurs mobilisés et qu'un système de représentation proportionnel existe, les États-providence ont tendance à être plus généreux ». Bien que Kenneth Nelson, en se basant sur Korpi et Palme (2002) qui montrent une forte covariance entre les coupures sociales et la mobilisation des travailleurs, soutienne également que « (t)he more power left governments have, the less retrenchment is observed » (Nelson 2003a, 7), cela ne semble pas suffisant pour expliquer, par exemple, les réformes Hartz promues par le parti social-démocrate allemand. Bref, les acteurs de droite ne seraient pas les seuls à couper dans la générosité. La différence entre la gauche et la droite tiendrait davantage dans la manière d'opérer ces coupures ainsi que les cibles de retranchement en tant que tel.

En effet, bien que l'État-providence semble plus généreux là où les partis de gauche ont historiquement contrôlé le gouvernement (Brady 2009, 9), certains gouvernements sociaux-démocrates (labour parties) « ont traditionnellement été plus intéressés dans les politiques visant les travailleurs plutôt que celles visant les pauvres » (t.l. Nelson 2003a, 31). Si l'évolution des droits sociaux a souvent été mise en lien avec la politique partisane (Korpi 1989; Esping-Andersen 1990; Palme 1990; Kangas 1991; Carroll 1999; Huber et Stephens 2001), « d'autres études argumentent le contraire, c'est-à-dire que les gouvernements sociaux-démocrates introduisent plus, plutôt que moins, de retranchement que les gouvernements de droite, inversant ainsi le classique 'politics matters claim' » (t.l. Green-Pedersen 2007, 13; voir aussi Green-Pedersen 2002). En effet :

(S)ome researchers claim that organized labour and left political decline hardly can explain observed patterns of retrenchment (Pierson, 1994, 1996, 2000). According to these authors, retrenchment is assumed to follow its own logic, which involves new rules and new types of interest groups that are distinct from those operating during phases of welfare state expansion. (Nelson 2003a, 7).

Bref, la seule présence des partis de gauche au pouvoir ne semble toutefois pas garantir un niveau élevé de redistribution, spécifiquement pour les politiques de revenu minimum. De la même manière, l'exemple du parti social-démocrate allemand montre qu'un parti de gauche peut également mettre de l'avant des réformes drastiques pouvant même s'apparenter à des politiques normalement associées à la droite et à un individualisme plus poussé. Ce phénomène peut être mis en lien avec le concept de « Third way » promu notamment par Tony Blair. « Blair started to emphasize the virtues of work and self-reliance, and the importance of individual responsibility, but he did so without adopting the traditionally hostile Conservative attitude against the welfare state and those living on benefits » (Marx 2007, 169). Ce discours, du fait de son succès électoral, a été repris par plusieurs partis de gauche dans plusieurs pays européens afin de positionner ces partis de gauche comme des alternatives crédibles aux partis de droite dans le débat entourant leur capacité à créer des emplois et à générer une croissance économique.

Bien qu'un niveau d'emploi puisse à ce titre favoriser une plus grande générosité au niveau des PRM (Brady, 2009; Kenworthy, 2011), un niveau d'emploi en baisse peut inciter certains pays à reconfigurer leur socle de protection sociale selon des impératifs de création d'emplois et de réintégration des chômeurs, ou personnes à l'aide sociale, au marché du travail. Dans cette optique, la générosité monétaire de l'aide sociale ne serait pas nécessairement l'aspect le plus important à étudier, bien qu'elle puisse faire l'objet de réformes. Plutôt, dans cette logique d'incitation au travail et d'objectif politique de diminution du chômage, les principales fluctuations devraient concerner le resserrement des contraintes et/ou la bonification des incitatifs liés aux régimes de droits et d'obligations. L'exemple des réformes Hartz en Allemagne est à ce titre très révélateur. Non seulement celles-ci ont-elles été mises de l'avant dans un contexte où le miracle allemand d'antan était maintenant considéré comme le vieil homme malade de l'Europe, mais elles avaient clairement pour fonction de réduire le chômage, puis de favoriser la création d'emplois dans l'industrie des services, un des points faibles de l'économie allemande.

## **Conclusion**

Le présent chapitre a permis de montrer que les montants de l'aide sociale, bien qu'ils soient si cruciaux pour ses bénéficiaires, ne semblent pas avoir comme logique celle d'éviter une situation de pauvreté. Malgré l'érosion des montants par leur actualisation insuffisante face à l'inflation, les bénéficiaires n'ont généralement fait face qu'à de légères fluctuations en Allemagne. La principale augmentation fut celle opérée sous Hartz et ne concernait pas le montant de base, mais plutôt l'intégration de montants normalement inclus dans la comptabilité de ceux-ci. Les bénéficiaires de l'aide sociale n'étant pas politiquement très prisés par les grands partis allemands, davantage intéressés à obtenir le vote des personnes ayant déjà un emploi, la gestion des montants semble suivre une logique de sentier de dépendance où les partis n'ont pas vraiment d'intérêts à augmenter ou diminuer significativement les montants afin de faire des gains politiques. Ce faisant, les partis semblent simplement s'assurer de contenir les coûts de ce programme via une actualisation des montants sans nécessairement se questionner sur le potentiel d'assurer des revenus permettant une vie digne, représentant pourtant la mission première de l'aide sociale.

### **CHAPITRE 3 : LA CONDITIONNALITÉ, LE MÉRITE ET LA GÉNÉROSITÉ DE L'AIDE SOCIALE EN ALLEMAGNE**

Afin de mieux comprendre les conditions catégorielles de l'attribution de l'aide sociale et des revenus minimaux, nous développerons et utiliserons un cadre théorique se basant sur des critères développés par Clasen et Clegg (2007) permettant de mieux comprendre les bénéfices sociaux en se basant sur trois principaux niveaux (et leviers) de conditionnalité: conditions de catégorie (citoyenneté, résidence, groupe ethnique; Christensen et Malmstedt 2000 ; van Oorschot 2000), de circonstances (test de revenus, contrôle sur la situation, niveau de besoin, situation familiale) et de conduite (recherche active d'emploi, attitude et réciprocité; Cook 1979; de Swaan 1988; Hubl et Pfeifer 2012). Les niveaux de conditionnalité représentent les caractéristiques et les comportements de l'individu alors que les leviers de conditionnalité représentent les moyens par lesquels l'État peut tenter d'influencer ou de diriger l'individu via des incitatifs inscrits à l'intérieur même du design de régime de droits et d'obligations.

De prime abord, il est clair que les droits individuels relatifs à l'acquisition de bénéfices sociaux ont toujours été conditionnels jusqu'à un certain point dans la mesure où l'État-providence a pour fonction de gérer divers risques sociaux. Ce faisant, la catégorisation des individus peut avoir comme premier objectif de diviser les populations selon leurs divers niveaux de risques et selon les besoins qui sont à combler (donc davantage en lien avec les niveaux de catégorie et de circonstances). Certes, cela permet une première catégorisation, mais comme le soulignent Hubl et Pfeifer (2012), de par l'étude du cas des personnes avec un handicap recevant de l'aide sociale, cette catégorisation citoyenne serait également redevable aux normes culturelles sous-jacentes aux attitudes du public envers les bénéficiaires d'un dit programme. Ultimement, ces conditions opèrent des discriminations permettant un traitement spécifique des citoyens selon leur statut ainsi que leur mérite face à l'aide étatique.

Cet ensemble de niveaux de conditionnalité, en complémentarité avec les critères de mérite, nous permet alors de mieux comprendre la construction institutionnelle des différents programmes de revenu minimum allemands. Ceux-ci reflètent à la fois différentes catégorisations citoyennes, menant à des régimes de droits et d'obligations particuliers, et certaines normes culturelles relatives à la perception de mérite d'une aide selon ladite

catégorie de l'individu. C'est cette même notion de pauvre méritant qui était en fonction lors des *Poor Laws*, différenciant les conditions de traitement et la stigmatisation lui étant liée, et qui semble encore aujourd'hui gouverner la catégorisation des populations pauvres (Bahle et al. 2011, 193-94). Étant donné le rôle de dernier recours de certains de ces programmes, la conditionnalité qui est inscrite à l'intérieur de leur design est donc particulièrement importante à soulever (Clasen et Clegg 2007, 167) et permet de mieux envisager la générosité de l'équilibre contractuel gouvernant les individus aptes sans emploi.

### **Une hiérarchie implicite du citoyen (bénéficiaire) selon le mérite?**

« [A]lors que les droits sociaux devraient normalement diminuer l'importance des classes, Esping-Anderson (1990) soulève l'idée que la structure en tant que telle de l'État providence crée un système de stratification » (Traduction libre ; Handler 2004, 91). En effet, les régimes propres à un État-providence « reflètent différentes notions politiques et idéologiques de la citoyenneté sociale constituées par des droits sociaux et des obligations (Marshall 1950) qui, au final, se manifestent par des configurations spécifiques au niveau des caractéristiques des bénéficiaires, notamment la générosité et l'éligibilité » (Traduction libre ; Kvist 2007, 200). La catégorisation institutionnelle du citoyen permet non seulement de le qualifier comme méritant ou non, mais associera ce statut à un certain niveau de bénéfices, aux obligations à remplir pour les obtenir, ainsi qu'à sa dose de préjugés. Ce faisant, ces systèmes ont tendance à perpétuer un « dualisme social » en consolidant les divisions à la fois relatives au statut d'un individu face à l'emploi (Handler 2004, 91-2) et à celles relevant de l'opposition pauvre méritant/non-méritant.

Cette vieille dichotomie opposant le pauvre méritant à celui non méritant est toujours d'actualité dans les États-providence contemporains alors que les programmes de dernier recours – l'aide sociale en particulier – ont tendance à être rattachés à des stigmas, des stéréotypes et des doutes quant à la volonté de travailler des bénéficiaires qui influencent la perception du mérite d'un individu à l'aide étatique (van Oorschot 2006). Au-delà de cette conceptualisation duale du mérite, la classification potentielle d'un individu dépendra à la fois de sa situation et des raisons pour lesquelles il se retrouve en inactivité. La hiérarchisation du mérite, si elle peut référer à des critères objectivement vérifiables (de circonstances ou de besoins, par exemple), peut également s'observer via des perceptions de mérite et selon des

préjugés face au fait d'être sans emploi, dans un système capitaliste.

La hiérarchie implicite du mérite s'exprime différemment selon l'espace et le temps : (1) à travers une gradation de la générosité monétaire selon la citoyenneté, la situation et les circonstances du statut de sans-emploi; (2) selon l'effort et le dévouement déployés par les bénéficiaires face aux différentes mesures et exigences relatives à l'acquisition de droits sociaux; (3) tout en étant relative aux diverses conceptions de la pauvreté et de l'égalité. La cristallisation institutionnelle de cette hiérarchie, exprimée autant en des termes de droits et d'obligations qu'idéologiquement, trace les pourtours, divisant et catégorisant les bénéficiaires d'un revenu minimum selon une échelle implicite permettant de diviser les pauvres en deux catégories plus ou moins floues : méritants et non méritants. Celui qui, jugé selon ses propres concitoyens, se retrouve à être « non méritant » verra son aide jugée en conséquence, vers le bas, alors que ses obligations se verront renforcées, afin de pallier aux « supposés vices » de l'individu.

Fondamentalement, avant même qu'il soit possible de qualifier l'individu pauvre comme étant méritant ou non d'une aide étatique, la notion de travail opère une première distinction au niveau de l'exercice de la citoyenneté sociale : entre ceux ayant un emploi, et les autres, sans emploi. La notion de travail va au-delà du simple fait « de gagner sa vie. Le travail, ils clament, est nécessaire pour l'intégration sociale, la préservation de la famille et la socialisation des enfants. En d'autres mots, en contraste avec Marshall (1950), c'est via le travail que le citoyen est inclus à la communauté » (Handler 2004, 141). En fait, le travail, en tant qu'élément essentiel à la réalisation d'une citoyenneté pleine et entière, nous informe non seulement sur les principaux objectifs des politiques sociales, mais tend également, via les différentes conceptions qu'on en fait, à servir de base aux stéréotypes, aux préjugés ainsi qu'aux jugements de mérite. Ces stéréotypes, bien que difficilement confirmables empiriquement, sont réels et peuvent se rattacher à d'autres préjugés, notamment raciaux, comme ce serait le cas pour les Afro-américains aux États-Unis (Harell et al. 2008, 2).

À ce titre, Veit-Wilson (2007) soulève plusieurs de ces stéréotypes<sup>4</sup> qui associeraient une trop grande générosité à plusieurs idées préconçues : (1) cela découragerait le retour à

---

<sup>4</sup> Dans une étude sur le Canada, le CNBES (1998) montre que les principaux stéréotypes attachés aux bénéficiaires de l'aide sociale sont pour la plupart non fondés, qu'ils soient relatifs au type de famille, aux raisons de bénéficier de l'aide sociale, à la durée de leur passage, à leur éducation ou bien à l'exclusivité de leurs sources de revenus.

l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale; (2) les cas de fraude seraient plus fréquents; (3) cela augmenterait la dépendance face à l'aide sociale; (4) une personne qui travaille dépenserait son argent de manière plus responsable qu'une personne à qui on a donné ces mêmes revenus; (5) les enfants n'auraient pas d'exemples de parents contribuant à la société par leur effort au travail, ce qui détruirait ce qu'il reste de responsabilités familiales et encouragerait une vision plus individualiste de la société. En ce qui nous concerne, il sera question d'approfondir trois grandes lignes de pensée: (1) l'idée que l'aide de dernier recours, si elle est trop généreuse, tend nécessairement à créer une dépendance du bénéficiaire à celle-ci tout en n'encourageant pas son retour à l'emploi; (2) que la situation de sans-emploi renvoie à un échec individuel et à de mauvais choix, faisant en sorte que le recours à une aide est perçu comme étant de nature opportuniste; (3) que ces deux lignes de pensée auront donc tendance à favoriser une hiérarchisation du mérite des individus selon une logique d'incitation au travail.

Aussi paradoxale soit-elle, cette idée que le droit à une aide de dernier recours soit nécessairement néfaste pour la situation des personnes la recevant, créant une trappe dans laquelle l'individu ne peut que créer une dépendance, remonte aux origines du capitalisme alors même qu'on tenta d'instaurer un « droit de vivre ». En effet, alors que la marchandisation de la terre et de la monnaie était déjà chose faite, celle de l'homme, via un marché du travail, devait venir parachever la création du capitalisme. Un événement vint alors ralentir ce processus, alors que l'Angleterre instaura un « droit de vivre » – quoique plutôt minimal – avec *Speenhamland*, ce qui empêcha la création effective d'un marché du travail.

Si la création du capitalisme dut attendre jusqu'en 1834, avec les *Poor Laws*, celle-ci n'en fut que davantage légitimée alors que « *Speenhamland* aboutit à ce résultat ironique que la traduction financière du 'droit de vivre' finit par ruiner les gens que ce 'droit' était censé devoir secourir » (Polanyi 1944, 133). En effet, bien que la manière dont ce droit a été appliqué reste sujette à discussion, les effets, eux, étaient bien réels alors que la diminution de la productivité, puis des salaires était telle qu'il semblait préférable d'avoir recours à l'aide de dernier recours plutôt que de travailler (Polanyi 1944, 130-1). « [L]a conclusion n'en apparaissait que plus irrésistible : l'aide aux salaires devait être porteuse d'un vice propre, puisqu'elle faisait tort, comme par miracle, à ceux-là mêmes qui en bénéficiaient » (Polanyi 1944, 134).

Le choc brutal causé par cet événement hanta des générations durant les rêves éveillés de la classe ouvrière anglaise. Et pourtant, cette opération déchirante dut son succès à la conviction profonde des larges couches de la population – comprenant les ouvriers eux-mêmes – qui croyaient que le système qui, selon toutes apparences, les aidait, en vérité les dépouillait, et que le « droit de vivre » était la maladie qui conduisait à la mort. (Polanyi 1944, 158)

En 1834, une séparation entre les pauvres méritants (personnes âgées, malades ou handicapées) et non méritants (notamment les personnes aptes sans emploi) semblait déjà se concrétiser (van Oorschot 2006, 23). En effet, « les lois britanniques sur les pauvres ou le *Armenfürsorge* allemand, par exemple, faisaient une forte distinction entre les pauvres méritants ‘sans aide’ et ceux qui étaient considérés comme capables, mais non désireux de travailler et donc non méritants d’un support (Powell 1981; Kaufmann 2003) » (traduction libre; Hubl et Pfeifer 2012, 165). Les non méritants, que l’on stigmatisait en les obligeant à recourir aux *Workhouses*, recevaient certes de l’aide, mais au prix d’une « perte de droits civils » (Hubl et Pfeifer 2012, 165).

Une des conséquences de ce changement de perception face à l’aide de dernier recours fut celle de présupposer qu’une aide était nécessairement néfaste pour l’économie ainsi que pour le potentiel retour au travail d’un individu apte sans emploi. Les idées selon lesquelles un arbitrage est nécessairement fait entre l’égalité et l’emploi, et qu’une protection générale généreuse a tendance à créer trop peu d’incitatifs au travail, ont été fréquemment argumentées durant les années 1990 (Goul Andersen 2005, 78). Pourtant, cette grande préoccupation envers la création d’incitatifs de retour à l’emploi semble être contrastées par le peu de résultats empiriques concluants, soit que « le niveau des bénéficiaires des personnes sans emploi a peu, ou pas, d’effet sur le niveau de chômage » (t.l. Goul Andersen et Jensen 2002, 22). De plus, alors que le sens commun associe souvent les politiques sociales généreuses à une potentielle nuisance en termes de croissance économique, Kenworthy (2011, 79) argumente que la plupart des études comparatives à ce sujet montrent un effet négatif faible, ou nul, de politiques généreuses sur les performances économiques d’un pays. En effet, le mythe que des dépenses sociales trop élevées agissent comme fardeau insurmontable dans l’obtention d’une croissance économique constante reste un mythe non prouvé empiriquement. (Lindert 2004). Depuis, non seulement celles-ci ne risquent plus d’endommager trop profondément la croissance économique, mais elles peuvent même tendre à l’encourager (Lindert 2004).



Malgré tout, l'idée selon laquelle un individu, marginalisé face au marché, se retrouve dans une telle situation par sa propre faute, son incapacité ou son échec face au marché du travail, est bien réelle et fait partie d'une tradition en sciences sociales souvent associée à l'analyse microéconomique. Le fait de se baser sur des modèles utilisant une conception de l'homme en tant qu'acteur rationnel, qui fait des choix basés à partir du calcul des incitatifs et des contraintes relatifs à une situation donnée, amène certains à la conclusion que la situation de pauvreté peut ultimement être expliquée par les mauvais choix d'un individu (Brady 2009, 15). « Plusieurs études ont montré que le fait d'expliquer la pauvreté en des termes individualistes, en tenant les pauvres comme personnellement responsables de leurs besoins, est associé à une réticence à supporter le bien-être social » (t.l. van Oorschot 2006, 27).

Cette compréhension limitée de la pauvreté, enfermée dans ses œillères individualistes, suppose ultimement que les pauvres « font de mauvais choix et adoptent des comportements problématiques du fait d'être biologiquement inférieurs » (t.l. Brady 2009, 16). Pourtant, la corrélation entre certaines caractéristiques individuelles et le fait d'être pauvre n'explique en rien le « pourquoi » de la pauvreté. Certes, des variables individuelles telles que l'éducation et l'environnement familial, avec le développement du capital social qu'elles supposent, peuvent nous renseigner sur la potentielle capacité d'un individu à performer sur le marché de l'emploi, notamment. Malgré tout, ce raisonnement reste fallacieux dans la mesure où il restreint l'analyse à une perspective simpliste ne tenant pas en compte des pans entiers de variables institutionnelles et structurelles expliquant elles aussi les situations de pauvreté. Le lien causal entre ces caractéristiques physiques et la pauvreté n'explique rien fondamentalement. En fait, « il est plutôt ironique de passer tant de temps à étudier les choix d'un groupe qui a si peu de choix » (t.l. Brady 2009, 168).

Présumant que les insuccès de ces personnes à se trouver un emploi ne tiennent qu'à une simple paresse, ou à de mauvais choix, une notion de mérite en vient à être implicitement postulée lorsque vient le temps de distribuer des fonds publics à ces personnes. L'idée selon laquelle ces personnes sans emploi, si elles le voulaient, seraient en mesure de travailler moyennant quelques efforts de leur part, fait en sorte que le recours de ces individus à l'aide étatique serait perçu comme étant de « nature volontaire et opportuniste » (Marx 2007, 160). Pourtant, comme le soulignent Leisering et Leibfried (1999, 149)

We already know that a large proportion of those entitled to claim Social Assistance fail to claim their entitlements because of ignorance or shame (Leibfried 1977, Hartman 1981, van Oorschot 1995, 1998). Furthermore, there are 'irrational' aspects of behaviour, such as the desire for community and social relationships in the workplace or in the family, which make it unlikely that people give up a job or life with a partner just like that, only to obtain social assistance.

Malgré tout, quand vient le temps de juger du fait de recourir à l'aide sociale, le fardeau de la preuve envers les bénéficiaires semble s'inverser afin de s'assurer du mérite des bénéfices sociaux tout en prévenant une dépendance à ceux-ci. Étant donné qu'il semble y avoir des préjugés bien réels face aux individus sans emploi concernant leur volonté à se retrouver un emploi et la bonne gestion de leurs bénéfices sociaux (van Oorschot 2006, 26), le doute, plutôt que la confiance, semble prévaloir dans ce jugement. L'individu se doit donc de démontrer qu'il mérite une aide étatique, que son comportement a été exemplaire et qu'il a passé de nombreuses heures à chercher un emploi. Ce faisant, « le sens donné au revenu de substitution est moins celui d'un droit à vivre dans la dignité que celui de la contrepartie d'un comportement jugé adéquat en vertu de critères que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ne négocient ni individuellement ni collectivement » (EAPN 2005, 4).

Les programmes sociaux, en tant que contrat entre le citoyen et l'État, se basent fondamentalement sur la question du mérite : pourquoi devrions-nous accorder une aide publique à un individu sans emploi ? Et combien s'il ne fait pas d'effort pour s'en sortir ? Fondamentalement, la mérite-t-il, cette aide ? Dans la plupart des cas, ces comportements devraient démontrer en quoi le bénéficiaire est méritant à recevoir une aide de l'État alors qu'il ne travaille pas. Pourtant, « (s)ince part of this contract stipulates that welfare clients repeatedly have to prove that they are unable to get a job, welfare contractualism may in its most extreme versions damage self-respect and self-worth » (Nelson 2009a, 8). Dans ce contexte, on assiste à une redéfinition de la hiérarchisation des droits à l'aide sociale selon une logique d'activation des bénéfices sociaux permettant de graduer le mérite d'une aide à la capacité qu'a le bénéficiaire de se soumettre aux règles en place. S'il y parvient, il sera virtuellement « libre » des stigmas du pauvre non méritant. Certes, mais pour l'être pleinement, il faudra que la société elle-même se détache des présupposés généraux et des stéréotypes collant à la peau des bénéficiaires.

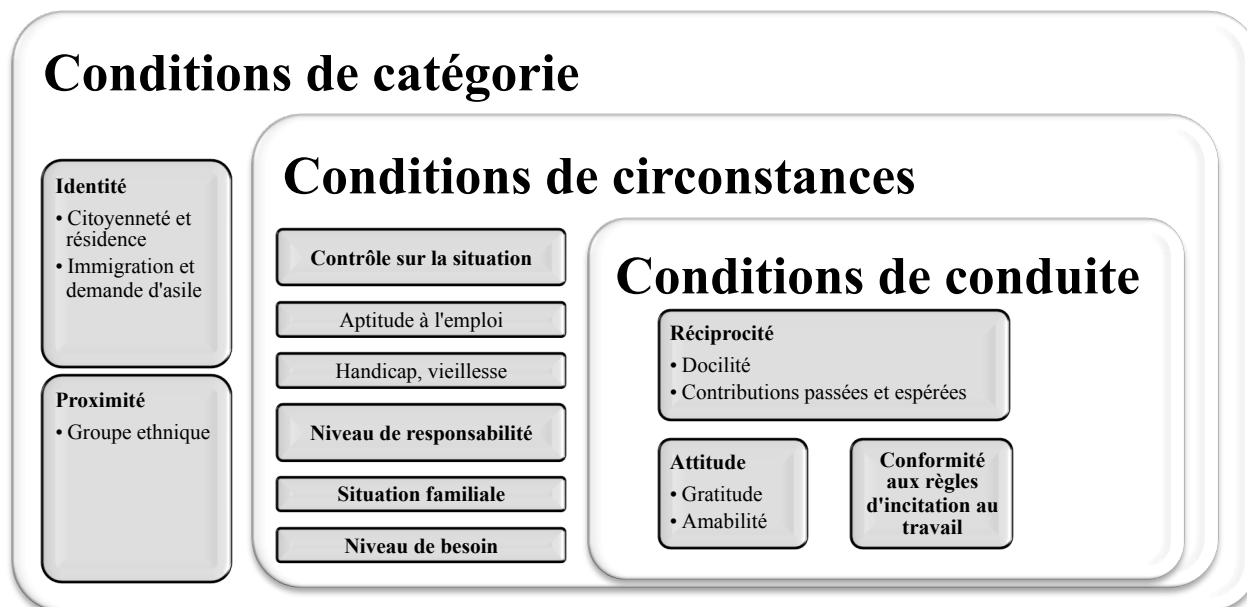
## **La conditionnalité, le mérite et la générosité des programmes de revenu minimal**

Bien qu'il soit utile de tenter de catégoriser le « pauvre » comme méritant ou non méritant, afin de comprendre la générosité de son aide, cette réalité doit être nuancée grâce aux nombreux critères de mérite d'une aide étatique identifiés par la littérature. Tout d'abord, De Swaan (1988), dans son étude historique du développement des États-providence contemporains, évoque trois critères permettant de diviser les pauvres méritants et non méritants : handicap, proximité et docilité. Quant aux caractéristiques des bénéficiaires influençant la générosité perçue du support, Cook (1979), dans une étude sur les États-Unis, a soulevé trois critères de mérite (en ordre : niveau de besoin, niveau de responsabilité, gratitude et amabilité). En se basant sur ces études, mais pas seulement (voir Cook et Barrett 1992; Will 1993), van Oorschot (2000) soutient que ces nombreux critères peuvent se regrouper selon cinq principales dimensions du support d'un individu selon le mérite: (1) *contrôle sur la situation de pauvreté* : les personnes étant perçues comme étant personnellement responsables de leur situation sont vues comme étant moins (ou aucunement) méritantes (2) *niveau de besoin* : plus le niveau de besoin est élevé, plus méritant l'individu est ; (3) *identité* : plus le pauvre est considéré comme près du 'nous', plus méritant il sera ; (4) *attitude* : l'attitude des personnes pauvres face au support, leur docilité et leur gratitude : la conformité du pauvre face aux attentes formulées augmente le mérite; (3) *réciprocité* : plus le degré de réciprocité des pauvres sera grand (selon les contributions passées, futures ou espérées) plus leur mérite sera grand (van Oorschot 2000, 36 ; 2006, 26).

En ce sens, la générosité des droits des individus aptes sans emploi à l'aide sociale, autant au niveau monétaire que dans l'équilibre entre droits et obligations, peut être relativisée par rapport aux autres programmes sociaux, particulièrement ceux visant un revenu minimum, ainsi que par sa logique particulière d'incitation au travail. Les sections qui suivent viseront à bâtir une meilleure compréhension de la générosité relative des droits sociaux institutionnellement construits selon une hiérarchie implicite du mérite – autant relative à la place de l'aide sociale dans le filet général qu'à la perception de mérite face à l'individu apte sans emploi. L'objectif étant de relativiser les différentes catégories de citoyens selon une hiérarchie implicite du mérite, tout en liant ce statut à un niveau de générosité, il sera utile d'associer les niveaux de conditionnalité déjà évoqués aux nombreux critères de mérite

identifiés par la littérature. À ce titre, la figure 5 regroupe les principaux niveaux de conditionnalité (Clasen et Clegg 2007), les dimensions du mérite (van Oorschot 2000; 2006) et plusieurs autres critères (De Swaan 1988; Cook 1979) en une grille analytique unique.

*Figure 5 : Les niveaux de conditionnalité et les critères du mérite*



*Différents programmes, différents citoyens?*

De manière générale, le premier niveau de conditionnalité relève de l'éligibilité potentielle d'un certain groupe de personnes, citoyen ou non, à un programme social et crée donc une première discrimination quant à l'acquisition de certains droits sociaux en délimitant les conditions d'accès. Les critères d'éligibilité servent principalement à différencier les individus selon certaines catégories qui permettent le traitement différencié de différentes classes de citoyens, ou de risques. Les conditions de catégorie, même dans les cas où le programme social prétend être universel, relèvent d'une distinction primaire relevant de certaines caractéristiques telles que le statut de citoyen ou de résident (à moyen ou long terme) d'un pays donné tout en faisant potentiellement une distinction selon le groupe ethnique de l'individu.

Bien que la condition de citoyenneté semble être une condition commune à la plupart des pays, certains d'entre eux accordent l'accès à l'aide sociale aux résidents, notamment certains pays scandinaves. Cette condition ne relève pas du simple fait d'obtenir un passeport

ou bien un visa de travail, mais est également relative à la question de l'identité de l'individu (voir Cook 1979; de Swaan 1988; van Oorschot 2000). En ce sens, il ne s'agit pas que de répondre uniquement à la question du « qui », mais également à celle du mérite, de l'identité. Il est donc question de savoir si cet individu, à qui sont offerts des bénéfices étatiques, appartient au groupe qui lui vient en aide ? (Christensen and Malmstedt 2000, 72) Le considérons-nous comme l'un des nôtres?

Le niveau de mérite relatif à ces conditions de catégorie relève principalement de l'entrecroisement des critères d'identité (van Oorschot 2000) et de proximité (De Swaan 1988). Le mérite d'une aide sera d'autant plus élevé que la proximité du bénéficiaire avec le « nous » sera forte. Les limites de la conception de l'identité commune – qu'elle se définisse selon la famille, une région ou bien un peuple – réfèrent à l'idée des préférences intra-groupe qui se traduisent par une hiérarchisation du mérite selon la perception de responsabilité du « nous » envers cet individu (van Oorschot 2000, 35). Par exemple, « Appelbaum (2002) trouve que le degré avec lequel le public allemand percevait divers groupes de minorités comme méritants de bénéfices sociaux dépendait presque exclusivement 'on how 'German' the groups were seen to be' » (traduction libre ; van Oorschot 2006, 26)

Sans trop anticiper sur l'analyse des conditions de circonstances, le jugement auquel font face les personnes ayant immigré va au-delà du critère d'identité et relève également des critères de réciprocité et de contrôle sur la situation. L'exemple de la perception négative de mérite envers les immigrants est à ce titre révélateur et s'explique comme suit :

Les immigrants n'ont pas encore contribué d'aucune manière à leur société d'accueil; ils ont décidé de quitter leur domicile et d'émigrer, ce qui signifie qu'ils sont en contrôle de leur situation (à l'exception des demandeurs d'asile); et ils n'appartiennent pas au groupe qui paie pour les bénéficiaires. (t.l. Bahle et al. 2011, 200).

Malgré que le jugement du mérite puisse sembler se faire selon des conditions de circonstances, il n'en demeure pas moins que la perception de celles-ci est teintée par un biais national, citoyen. En conséquence, le lien plus ou moins fort qui unit une personne appartenant à une minorité à ses autres concitoyens peut potentiellement influencer la perception de mérite que ceux-ci auront à son endroit et faire fluctuer les règles d'accès ainsi que la générosité (Hubl et Pfeifer 2012, 164).

Une fois la question de l'appartenance au groupe national principal réglée, d'autres discriminations ont lieu et concernent les circonstances d'un potentiel bénéficiaire et réfèrent principalement aux critères d'éligibilité donnant accès aux droits d'un certain programme (Clasen et Clegg 2007, 173). Que ce soit par le fait d'être à l'âge de la retraite, d'être considéré comme sans emploi ou bien d'être dans une condition d'handicap partiel ou total, cette discrimination permet d'être éligible ou non à certains programmes. Le niveau de besoin du bénéficiaire ainsi que sa situation familiale délimiteront, quant à eux, la générosité avec laquelle l'État relativisera son aide envers le bénéficiaire. De plus, il est également question de déterminer dans quelle mesure le bénéficiaire a le contrôle sur la situation dans laquelle il se retrouve. Dans ce cas, on peut inclure l'aptitude au travail (apte au travail, contrainte temporaire ou permanente) ainsi que la raison pour laquelle le bénéficiaire se retrouve sans emploi.

Fondamentalement, les conditions de circonstances évaluent à la fois le niveau de besoin d'un individu ainsi que le contrôle de celui-ci sur sa propre situation et lient ces circonstances à un certain niveau de générosité (Hubl et Pfeifer 2012, 165). Si le test de revenus représente l'instrument par excellence afin de mesurer le niveau de besoin d'un bénéficiaire, il est également vrai de dire que celui-ci, dans ses fonctions d'accès à des bénéfices, peut représenter le barème de pauvreté à partir duquel l'État est prêt à venir en aide à un individu ou à un groupe. En ce sens, la relative sévérité de l'accès aux programmes de revenu minimum, visant tous un même objectif de dernier recours, pourrait représenter une première manifestation de discrimination selon les caractéristiques et les perceptions face à un groupe de bénéficiaire.

En fait, si le niveau de besoin est un critère bien réel de mérite et qu'il puisse potentiellement influencer la générosité monétaire (notamment selon la situation familiale et les personnes à charge), le niveau de responsabilité personnelle du bénéficiaire face à cette situation de pauvreté semble davantage expliquer pourquoi un groupe peut se qualifier davantage comme méritant ou non (van Oorschot 2000, 43). La responsabilité perçue d'un bénéficiaire face à ses problèmes financiers dépendra donc principalement d'autres conditions de circonstances, notamment le critère de contrôle sur la situation de pauvreté (ou le critère d'« handicap » ; De Swaan 1988) et le niveau de responsabilité. Ces deux critères sont complémentaires dans la mesure où la perception de responsabilité d'un individu sera

fortement influencée par sa capacité de contrôle sur sa situation. En ce sens, le support sera d'autant plus généreux si la situation physique (handicap, maladie, vieillesse) et le niveau de responsabilité face à la situation semblent être hors du contrôle de l'individu (van Oorschot 2000, 36). Comme mentionné plus tôt, cette perception de contrôle face à un individu peu également être teintée par des jugements relevant de l'identité.

Bref, si le degré de mérite d'un bénéficiaire à une aide est d'abord divisé selon des critères relevant de l'identité, la notion de contrôle et de responsabilité vient opérer d'autres discriminations qui nous permettent déjà d'affiner les principaux paliers d'une échelle de support envers différentes classes de citoyens. À ce titre, bien que les programmes minimaux visent supposément un objectif commun (assurer un revenu minimum pour les personnes sans-emploi), les fonctions qu'ils occupent à l'intérieur du filet de protection sociale et les populations visées ne sont pas les mêmes. Ce faisant, il est possible de procéder à une première hiérarchisation du mérite d'une aide selon les divers groupes représentés par les différents programmes sociaux, puis d'affiner les logiques internes de ces programmes afin de tenir compte de la situation familiale et du niveau d'aptitude.

#### *Une dimension universelle du support*

À cet effet, il semble y avoir une « dimension universelle du support » (Coughlin 1980) faisant en sorte que le rang qu'occupent les groupes sociaux est sensiblement le même d'un pays à l'autre et stable à travers le temps. Dans tous les États-providence, le support du public, en ordre décroissant, se hiérarchise d'une part avec les personnes âgées, suivies de près par les personnes avec handicap ou maladie, puis d'autre part, par les familles avec enfant, les personnes sans emploi et finalement les bénéficiaires de l'aide sociale. (van Oorschot 2006, 24). Cette dimension universelle du support semble non seulement concerner tous les États-providence occidentaux, mais plusieurs études récentes sur le sujet ont également confirmé cette réalité en Europe (Blekesaune et Quadagno 2003 ; van Oorschot 2000, 2006). Van Oorschot (2006, 31), utilisant cette hypothèse afin de mesurer la solidarité du public envers ces catégories, retrouve cette dimension universelle dans 17 des 23 pays européens à l'étude, dont l'Allemagne.

And when people are asked to compare unemployed people to disabled people (Maassen and Goede, 1989), or to employed people (Ester and Dekker, 1986),

the unemployed are seen as having less ‘character’, less self-responsibility, less perseverance, and less trustworthiness. Among those who have more negative images of unemployed people, support for unemployment benefits is usually lower. (van Oorschot 2006, 25-26)

Cette dimension du support pourrait également être mise en lien avec l’ordre selon lequel les principaux programmes sociaux sont apparus : « premièrement, les systèmes pour les catégories méritantes que sont les personnes âgées, les malades et les personnes avec un handicap, puis les bénéfices familiaux et les compensations de chômage, et finalement l’aide sociale, pour les moins méritants de tous » (t.l. van Oorschot 2006, 25). De plus, cette perception de mérite défavorable envers les personnes à l’aide sociale provient également de la possibilité même d’avoir un jour à faire face au risque de sans-emploi et rend d’autant plus difficile le maintien d’un support envers ceux-ci.

A majority is unlikely ever to become dependent on MIP. As opposed to the risk of illness or disability, which is hard to estimate since it can hit anyone, poverty is a calculable risk. Old age is a calculable risk just as poverty is, but its distribution across society is more homogeneous: most people will eventually reach retirement age. Since everyone is confronted with the longevity risk, there is strong and broad public support for pension schemes. Becoming poor, in contrast, is highly dependent on individual characteristics such as occupation, education, gender and age – partly because all these factors have an impact on an individual’s labour market attachment, unemployment being a major reason for poverty (Hamann et al., 2001: 31). Therefore, the group potentially benefiting from MIP schemes is smaller and public support less likely. (Pfeifer 2009, 119)

Les programmes s’adressant aux personnes âgées, se positionnant potentiellement dans cette catégorie de personnes ayant déjà contribué à la société, au financement de l’État, via le marché du travail, sont susceptibles d’être plus généreux envers leurs bénéficiaires (Bahle et al. 2011, 197). Après tout, « ils sont nos parents et nous avons tous une bonne chance de faire partie de cette catégorie dans le futur » (t.l. van Oorschot 2000, 37). Leur niveau de besoin, qui tend également à être plus élevé en raison des dépenses de santé, ainsi que le moindre contrôle sur la situation de pauvreté, fait en sorte que le mérite d’une personne âgée est plus élevé. En fait, « it is hardly surprising that the elderly, sick and disabled people march at the top : they cannot do anything about their age or their illness, and therefore they are seen as worthy of support » (Hubl et Pfeifer 2012, 164). Alors que les principaux déterminants de la perception de mérite d’un individu issu de l’immigration ont déjà été soulevés, les principales distinctions



entre les individus sans emploi et les personnes avec un handicap peuvent avant tout être expliquées par la notion d'aptitude au travail.

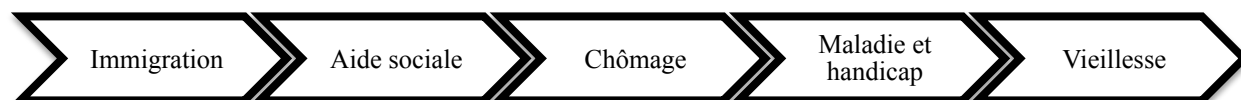
Bien que les personnes sans emploi puissent être vues comme moins légitimes de support que les personnes âgées ou avec un handicap, la situation de sans-emploi peut en soit être divisée selon la logique de contribution, avec l'assurance-chômage comme plus généreuse que l'aide étatique de dernier recours. Dans le cas des régimes assurantiels, les bénéficiaires sont considérés comme plus légitimes de recevoir des bénéfices, ayant « gagné » ceux-ci via des contributions. Principalement, les conditions et les caractéristiques institutionnelles entourant l'obtention de ces aides font en sorte qu'elles sont moins contestées que celles des PRM. (Pfeifer 2009, 119). Dans tous les cas, cette perception que les bénéficiaires aptes recevant un PRM sont moins méritants renvoi également aux changements de conception de la citoyenneté sociale, alors que le rôle de la responsabilité individuelle est mis en avant-plan (Marx et Nelson 2012a, 12). À ce titre, des périodes marquées par des hauts taux de chômage rendraient les bénéficiaires moins imputables personnellement alors que le risque de se retrouver sans emploi serait considéré plus grand par la population (Gallie et Paugam 2002 ; Albrekt Larsen 2006) et la possibilité d'être touché de près par cette situation, via la famille ou des amis, plus probable (Pfeifer 2009, 121).

L'assurance-chômage, la plupart du temps définie selon les cotisations antérieures, représente normalement le dernier rempart avant le recours à l'aide sociale. Le fait d'avoir déjà cotisé à ce programme avant de pouvoir en bénéficier, contrairement à l'aide sociale qui reste largement financée par la population entière, rend souvent ce programme plus généreux, et moins susceptible de faire face à des préjugés et des stéréotypes. Sans trop anticiper sur la section concernant la logique d'incitation au travail, cette divergence de critères peut éventuellement se traduire en des régimes d'obligations et d'activation différents qui auront tendance à créer des classes de bénéficiaires bien distinctes. En appui, Nelson (2013, 388) offre quelques exemples :

Since the work-related obligations are sometimes harsher for social assistance recipients than those qualifying for contributory benefits (Handler, 2004), there may also be a class gradient embodied in activation. Germany provides one example where activation tends to be more restrictive for those on social assistance than for people receiving unemployment insurance (Hanesch, Stelzer-Orthofer and Baltzer, 2001: 131).

Donc, en faisant abstraction de la situation familiale, qui peut être applicable pour plusieurs programmes, nous serions en droit de nous attendre à une certaine hiérarchie de situations entre les différents programmes de revenu minimum formant le socle de protection sociale. Comme la Figure 6 le présente, il serait attendu que la générosité des bénéficiaires sociaux et de la balance entre les droits et des obligations, ainsi que la fréquence avec laquelle ces groupes auraient à démontrer leur mérite, reflètent cette hiérarchisation du support (Hubl et Pfeifer 2012, 166).

*Figure 6 : La dimension universelle du support*



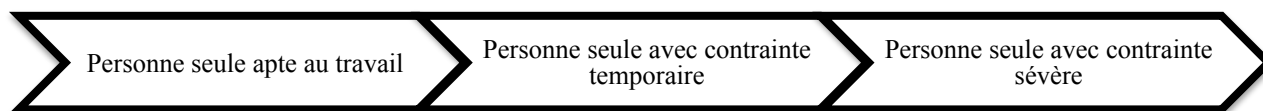
#### *De la possibilité même de travailler*

Alors que l'âge peut déterminer une première distinction quant à la possibilité de contribuer via le marché du travail, d'autres conditions de circonstances peuvent venir atténuer la sévérité de la contrepartie demandée et même bonifier les conditions de vie du bénéficiaire. Ces conditions relèvent notamment de la notion d'aptitude à l'emploi et de l'état de santé. L'aptitude au travail délimite ultimement les attentes de l'État (voire la société) face à une personne se retrouvant sans emploi. Bien que la notion de réciprocité soit développée davantage dans la partie des conditions de conduite, on peut supposer que la personne seule reçoit normalement une aide moins généreuse, car cette personne peut travailler et devrait donc être en mesure de se trouver un emploi et ainsi quitter sa situation de dépendance face à l'État. En théorie, oui ; en pratique, c'est beaucoup plus compliqué que cela. Toutefois, le fait est que ce raisonnement peut potentiellement servir de base aux stéréotypes promulgués à l'endroit des bénéficiaires, lorsque ceux-ci sont dans l'impossibilité, ou non désireux, de se retrouver un emploi.

La notion d'handicap (De Swaan 1988), dans le cas d'une personne sans emploi, se base principalement sur la capacité même d'un individu à pouvoir subvenir à ses besoins, les personnes non méritantes étant celles perçues comme ayant un certain contrôle sur leur niveau de besoin. Malgré tout, la définition même de ce qu'est être « employable » diffère grandement selon les pays et semblent être plutôt arbitraire (Hubl et Pfeifer 2012). La figure 7 présente la hiérarchisation attendue selon l'aptitude au travail d'une personne seule.

L'utilisation restreinte des situations de célibat dans la hiérarchisation vise à mieux comprendre la dynamique entourant l'aptitude au travail en dehors des situations familiales, ce qui pourrait avoir tendance à changer le portrait.

*Figure 7 : Hiérarchisation selon l'aptitude au travail*



Fondamentalement, si un individu est en mesure de travailler, pourquoi a-t-il droit à des revenus de l'État alors qu'il peut se trouver un emploi? De manière générale, les personnes seules bénéficiant de l'aide sociale, et étant aptes au travail, sont celles étant le plus confrontées à une pression de travailler, du fait de leur capacité, alors que celles avec une contrainte temporaire ou bien permanente reçoivent un capital de sympathie plus grand de par leur situation physique ou mentale. En effet, alors que les personnes aptes doivent généralement se soumettre à des obligations de recherche active d'emploi compatibles avec une logique d'incitation au travail (Walker 1993; Lindert 2004), celles inaptes n'en ont normalement pas l'obligation.

Ce faisant, ces personnes aptes devraient avoir à remplir davantage d'obligations, notamment de recherche active d'emploi, afin d'activer leurs droits à une aide alors que les personnes avec une contrainte temporaire verraient leurs obligations graduées selon leur niveau d'inaptitude à l'emploi. Par contre, il serait attendu que les personnes avec une contrainte temporaire aient à justifier, prouver, leur situation de contrainte périodiquement, afin de ne pas basculer dans la catégorie apte au travail et ainsi avoir à remplir de nouvelles obligations. Finalement, suivant la même logique, les personnes avec une contrainte sévère (situation d'inaptitude qui aura été déclarée comme telle suite à des examens physiques) devraient normalement recevoir une aide plus généreuse de la part de l'État, du fait de se voir inaptes à l'emploi, mais devraient également se soumettre à des tests d'incapacité (Hubl et Pfeifer 2012, 181).

### *Le bénéficiaire et la conception de la famille*

La capacité de contrôle sur la situation d'une personne peut également être relativisée au-delà des propres actifs de la personne, notamment selon le contexte familial. Par exemple,

le niveau de dépendance ainsi que le nombre de personnes à charge peuvent être pris en compte à divers degrés dans le calcul des besoins (Hubl et Pfeifer 2012, 166). Cela renvoie ultimement à la notion de subsidiarité ainsi qu'aux normes culturelles entourant le rôle de pourvoyeur de la famille vis-à-vis du bénéficiaire sans emploi. Le niveau de responsabilité familial peut par la suite, être relativisé selon que le bénéficiaire est, par exemple, apte à l'emploi ou bien dans une situation particulière d'handicap (Hubl et Pfeifer 2012, 166).

De manière générale, la plupart des filets de sécurité sociale, notamment dans l'âge d'or de l'État-providence suite à la Seconde Guerre mondiale, se basaient sur la conception de la famille qui existait à l'époque, soit l'idée d'un couple avec enfant(s). L'exemple de l'État-providence conservateur privilégie à ce titre l'idée d'une famille avec l'homme occupant la fonction de gagne-pain pendant que la femme s'occupe du ménage et des enfants.

The citizen was constructed as a male employed citizen who, by virtue of his relatively strongly standardised employment biography on the basis of full-time employment, received social rights that were connected to the cultural concept of 'decommodification', that is, rights to maintain a reasonable standard of living during periods beyond employment such as unemployment, retirement and illness (Esping-Andersen, 1990; 1999). In the framework of the housewife marriage model that was the dominant family form in many countries, the citizenship of children and housewives was usually derived from the employment and citizenship status of the male breadwinner. (Jensen et Pfau-Effinger 2005, 5)

À ce titre, le haut degré de protection de l'assurance-chômage à l'époque en Allemagne témoigne de l'idée que l'on ne protégeait pas que l'individu, mais sa famille tout entière, d'où les bénéfices élevés et la longue durée de protection. L'idée du mariage était alors bien ancrée et on était encore loin du portrait plus diversifié auquel nous faisons face aujourd'hui avec une hausse à la fois des divorces, des personnes célibataires et des familles monoparentales. Ce faisant, en particulier en Allemagne, le couple avec enfants devrait mériter davantage que le parent seul, toutes choses étant égales par ailleurs.

De leur côté, les familles sans enfant « are more often perceived as capable of earning their way out of poverty (Nelson 2009a, 21) et, de ce fait, se trouve à être perçues comme étant moins méritantes. Toutefois, une certaine hiérarchie selon la situation familiale semble demeurer pour les parents et les célibataires seuls. Bien que la situation des personnes seules puisse être attendue d'être le moins favorable, la situation des familles monoparentales

pourrait varier dans l'ordre de générosité, alors que l'ampleur des situations de monoparentalité est un phénomène plutôt récent. Prenant l'exemple de la monoparentalité, Nelson (2009a, 10-11) soutient : « Single mothers are stigmatized in a variety of ways. Sometimes they are accused of receiving excessive amounts of social benefits. Unmarried mothers can also be portrayed as morally decadent and lazy ». À ce titre, il ne semble pas y avoir de grandes différences entre les parents et les individus seuls au niveau de la perception du public, car les bénéficiaires restent sensiblement les mêmes (Nelson 2009a, 21).

Malgré tout, il semble adéquat de supposer que la hiérarchisation illustrée à la Figure 8 puisse adéquatement représenter la relation attendue entre la situation familiale des bénéficiaires et la générosité de l'aide sociale allouée. Un changement de position entre les familles monoparentales et les couples sans enfant pourrait cependant intervenir.

*Figure 8 : Hiérarchisation des situations familiales*



*Devenir méritant : les conditions de conduite*

Une fois que les deux premiers niveaux de conditions ont permis de mieux catégoriser les individus selon notamment leur niveau de besoin, le contrôle de leur situation et leur statut de citoyen, le niveau de conduite vise plus particulièrement le contrôle du bénéfice qui a été accordé à l'individu éligible à un certain programme (Clasen et Clegg 2007, 174). En effet, les conditions de conduite concernent davantage les comportements attendus de la part du bénéficiaire en retour de l'aide étatique. Alors que l'accent mis par les États sur l'activation des personnes sans emploi est de plus en plus prééminent, ce niveau est primordial dans le débat entourant le « nouvel État-providence » ainsi que dans la détermination du niveau de contrepartie exigé du bénéficiaire d'un programme de revenu minimum. Le visage des droits sociaux a changé et l'accent est maintenant davantage mis sur la notion de réciprocité du citoyen. La recherche active d'un emploi étant une condition de plus en plus courante, conditionnant l'accès à des revenus supplémentaires dans des cas de soumission aux obligations ou ordonnant des mesures punitives dans le cas de leur non-respect, il est de plus en plus difficile de devenir méritant de nos jours (van Oorschot 2000, 34). L'obligation d'enrôlement dans un programme de formation et la prise en charge de plus en plus rapide de

l'individu sans emploi par l'administration sont autant d'exemples de l'accent mis sur la contrepartie à l'aide (Lødemel et Trickey 2001; Dufour et al. 2003; Barbier et Ludwig-Mayerhofer 2004).

Au-delà du fait de se plier à certaines obligations d'activation, il est également question de notions plus abstraites telles que l'attitude (et la motivation) avec laquelle le bénéficiaire abordera sa nouvelle condition et les moyens qu'il prendra pour s'en sortir – car ultimement, c'est ce qui est attendu du bénéficiaire – afin de refléter une certaine réciprocité envers l'obtention d'une aide. L'attitude peut être fondamentalement divisée entre la gratitude (Cook 1979) et la docilité (De Swaan 1988) et réfère souvent au « sourire de remerciement » qu'on attend de la part du bénéficiaire à qui on vient en aide. Cette attitude peut également être mise en lien avec la notion de réciprocité et certaines conditions particulières. Celle-ci se divise entre les contributions passées du bénéficiaire et celles que l'État espère en retour (Hubl et Pfeifer 2012, 164 ; voir aussi Albrekt Larsen 2006). Dans cette perspective, les personnes âgées, malades ou avec un handicap devraient être perçues comme étant plus méritantes. Alors que les personnes âgées « sont nos parents » (van Oorschot 2000, 37), les contributions passées de celles-ci sont souvent implicites. Dans le cas des personnes en situation de handicap, ce qui nous intéresse particulièrement est la question des contributions espérées, qui devraient être inexistantes dans le cas d'une contrainte permanente. En ce qui a trait aux personnes aptes, ou avec une contrainte temporaire, l'État s'attend à ce que le bénéficiaire fasse des efforts en échange des bénéfices qu'il lui offre, soit une attitude de réciprocité.

Le lien entre les bénéficiaires aptes et ceux qui pourvoient aux besoins de ceux-ci, les citoyens qui travaillent et paient des taxes et impôts, est à ce titre important à soulever. Les contribuables, ayant la plupart du temps un travail, payant des taxes et impôts sur une base régulière, s'attendent au même « dévouement » à l'État de la part de ceux qui, supposément, s'excluent eux-mêmes du marché du travail. Du fait de représenter le filet de dernier recours et d'être financés par les taxes et impôts, ces programmes sont à l'avant-scène des débats entourant l'équilibre entre solidarité et réciprocité, voire de mérite (Hubl et Pfeifer 2012, 162).

Toutefois, bien que ce lien de causalité entre le fait d'être sans emploi et celui de retirer des bénéfices étatiques ne soit en rien aussi simple à décrire que le suppose le citoyen normal, cette logique tend à dicter la plupart des stéréotypes relatifs aux bénéficiaires de l'aide sociale, en particulier. En ce sens, les doutes prévalant à l'endroit des individus aptes quant à leur désir

de travailler et leur éthique de travail feraient en sorte que les mesures d'activation ainsi que les diverses obligations sous-jacentes aux droits pourraient se présenter comme étant des manières de tester à la fois l'attitude du bénéficiaire dans ses démarches de formation et de réintégration tout en évaluant le niveau de réciprocité dans l'atteinte de cet objectif qu'est l'obtention d'un emploi (Hubl et Pfeifer 2012, 163-164).

### **Les dynamiques catégorielles et les programmes de revenu minimum allemands**

L'institutionnalisation des programmes de dernier recours, selon qu'ils soient construits dans une perspective de ciblage de certaines catégories ou plutôt universalistes, peut également influencer la manière dont seront stigmatisées ces populations dans le besoin. En effet, les régimes universels recevraient davantage de support que les programmes sélectifs (Forma et Kangas 1997). Ce mode de pensée peut principalement s'expliquer par le fait que plus de personnes bénéficient des programmes universels que ceux sélectifs (Blekesaune et Quadagno 2003), mais également par un niveau plus élevé de confiance de la part du public envers l'administration et l'opération des programmes suivant une logique d'universalité, la sélectivité étant vue comme augmentant l'impartialité du processus (Rothstein 2001 ; dans van Oorschot 2006, 25). Malgré que le ciblage puisse représenter une option attrayante en ces temps d'austérité du fait de leur coût moindre, ces programmes sont également associés à de plus grands stigmas sociaux, une tendance à être sous-utilisés et à mener à une plus grande méfiance sociale (Kenworthy 2011, 62; voir également van Oorschot 2002).

Selon Nelson (2005), les bénéfices associés à l'assurance-chômage pourraient à ce titre servir de plafond quant au niveau des bénéfices associés aux PRM, un haut niveau de remplacement assurantiel menant potentiellement à des revenus de dernier recours plus généreux, et l'inverse étant également vrai. Malgré tout, un haut niveau de remplacement à l'assurance-chômage, bien qu'il représente une condition nécessaire, n'est pas suffisant pour produire des politiques de revenu minimum généreuses (Nelson 2003, 117; Nelson 2006). En effet, les PRM visant des populations considérées comme non méritantes, irresponsables et en contrôle de leurs échecs sur le marché du travail, obtiennent moins de support de la population et seraient ainsi sujets à une moins grande générosité (Albrekt Larsen 2006), malgré un plafond assurantiel plus élevé. Toutefois, l'assurance-chômage représente une variable

intermédiaire des plus importantes dans la construction de mesures visant précisément les pauvres.

The analyses show that social insurance may either obstruct or facilitate a favourable development in the value of minimum income protection. In other words, given that politicians are willing to provide a high level of minimum income protection, the structure of social insurance may in some instances further promote such a development, while in other cases it may create obstacles for improvements. (Nelson 2003, 126).

En effet, bien que le nombre de bénéficiaires soit fortement à mettre en lien avec les niveaux d'emploi et de chômage, le niveau général de bas salaires peut également influencer ce nombre car les PRM peuvent également agir en tant que « top-ups ». Malgré tout, plusieurs autres facteurs influencent le nombre de bénéficiaires : les pressions socioéconomiques, le degré de protection des programmes assurantiels, l'institutionnalisation particulière d'un PRM et le degré d'utilisation (take-up) de ces derniers (Behrendt 2002). La plupart du temps, plus les programmes de type universel ou en lien avec les salaires antérieurs sont importants, accessibles et généreux, moins les programmes de dernier recours ont à jouer un rôle important et leur population tend à être moindre (Bahle et al. 2011, 27).

En effet, les programmes n'étant pas soumis à un test de revenus représentent le premier filtre opérant lors d'une perte d'emploi et influencent donc à la fois le nombre de bénéficiaires et le niveau de pauvreté leur étant associé. Toutefois, si le premier filtre ne fonctionne pas correctement, rien n'indique que le filet de sécurité soit convenable pour assurer un niveau de vie assez élevé. L'aide sociale, du fait de son caractère résiduel, a tendance à être complémentaire aux autres programmes formant le socle de protection sociale d'un pays. En effet, « cross-national differences in the mix of these instruments have a strong effect on social assistance schemes operating as the safety-net of last resort within the social security system » (Bahle, Pfeifer et Wendt 2010, 449).

Plus important encore, sa construction en parallèle de l'assurance-chômage peut avoir de nombreuses implications sur son institutionnalisation (Nelson 2003, 93; Nelson 2006; voir également Lødemel 1997). Selon Kenneth Nelson (2004a, 375), le design institutionnel peut potentiellement influencer le support envers la redistribution en général :

Due to the potential for including broad categories of citizens, the level of political support for redistributive policies is likely to hinge largely on the institutional design of social insurance. Thus, the granting of a high level of



income security to people in middle and higher-income groups may increase the possibilities of also providing a high level of income protection to those located in the lower parts of the income distribution.

De plus, les bénéficiaires des programmes de dernier recours sont souvent considérés comme moins méritants donc plus enclin à faire face à des stratégies de resserrement, pas nécessairement au niveau de leurs bénéfices (déjà bas), mais plutôt au niveau des conditions entourant la réception de ceux-ci. En effet, ce n'est pas le montant de base de l'aide sociale qui serait le plus à même de changer, mais bien la zone grise l'entourant. Sans compter que, méritocratiquement parlant, il semble politiquement payant de vouloir activer les personnes sans emploi, souvent associées à des stéréotypes de paresse et de lâcheté. Le bassin d'électeurs relevant des PRM peut à ce titre être beaucoup moins attrayant politiquement que ceux représentant les programmes assurantiels, particulièrement en Allemagne où ces programmes reçoivent beaucoup d'appui de la part de la population en général tout en étant appuyés par les principales firmes syndicales.

Dans tous les cas, il semblerait que les coupures opérées dans les systèmes d'assurance-chômage, principalement, soient d'autant plus préoccupantes qu'elles seraient suivies de coupures subséquentes au niveau du filet de dernier recours. En effet, « cuts in social insurance benefits may be followed by less generous policies for the poor, in particular if countries refrain from providing a high degree of income security for citizens in middle-and higher-income groups » (Nelson 2003, 127; 2006). Sans trop anticiper sur les sections suivantes, ainsi que sur le chapitre 4, un resserrement des conditions d'accès à l'assurance-chômage peut également influencer sur le nombre de bénéficiaires potentiels à l'aide sociale ainsi qu'influencer la conditionnalité, la forme et le rôle joué par celle-ci au niveau de la gestion de la pauvreté.

#### *D'une assistance générale vers le ciblage des personnes aptes*

À l'origine même de l'État-providence tel que nous le connaissons sous ses différentes facettes se trouvent à la fois diverses conceptions et modes d'opération face à la pauvreté que nous pouvons retracer jusqu'aux influences marquantes de Bismarck et Beveridge. Cette importante scission historique influence à la fois la manière dont la pauvreté est abordée ainsi que la structure même des filets de protection sociale. La prise en charge des risques sociaux

est bien différente et tend à modeler la structure, notamment au niveau du nombre de programmes de revenu minimum offerts. L'État-providence conservateur corporatiste est à ce titre l'emblème de la logique bismarckienne (Esping-Andersen 1990, 27 ; 1996) et l'exemple de la France, avec ses nombreux programmes couvrant les risques individuellement, est révélateur (Nauze-Fichet 2008, 87). Généralement, la tradition bismarckienne est basée sur un système assurantiel complété par des régimes spécifiques de revenu minimum alors que celle Beveridgienne se base davantage sur la citoyenneté (ou résidence) et tend à favoriser la création de programmes universels (Cohen-Solal et al. 1999, 8). Ces deux visions font donc en sorte que l'aide sociale obtient des fonctions relativement différentes au sein du système global de protection sociale.

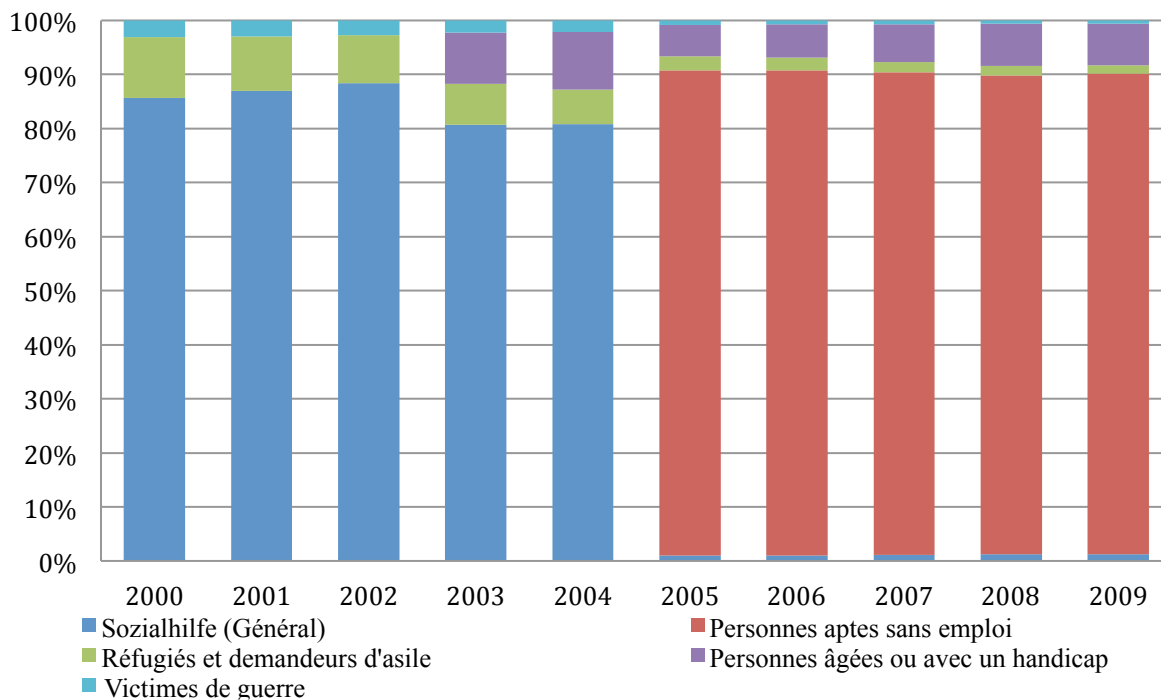
Les systèmes bismarckiens, dans la mesure où ceux-ci sont fortement basés sur une vision assurantielle et liés à un statut professionnel, laissent normalement un rôle plutôt subsidiaire à l'assistance sociale (Horusitzky, Julienne et Lelièvre 2006, 1). La plupart du temps, sauf exception à certains programmes, les assurances sociales ont tendance à y être obligatoires – bien que « le niveau des prestations comme des cotisations peut différer selon les groupes professionnels assurés » (Cohen-Solal, Montigny et Saunier 1999, 5) – et sont fortement financées et gérées par les employeurs et les employés, d'où cette logique de maintien du statut. Ce faisant, du fait de cette logique assurantielle, le programme d'aide sociale peut davantage être vu comme un prolongement de l'assurance-chômage visant les travailleurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance et fait en sorte que les changements à ce programme assurantiel sont d'autant plus préoccupants pour les bénéficiaires de PRM.

Au niveau de la trajectoire historique de citoyenneté sociale, l'Allemagne, tout comme l'Angleterre, peuvent être catégorisés en tant que pionnier, d'abord par le développement précoce de leurs systèmes d'assurance sociale et d'un filet de dernier recours généralisé et, par la suite, par une différenciation tardive selon les besoins du marché du travail, soit en faisant une catégorisation différentielle visant les problèmes de sans-emploi et la réintégration des individus au marché du travail (Bahle et al. 2011, 201-02). Cette classification de l'Allemagne rejoint notamment les catégorisations de Eardley et al. (1996) et Gough et al. (1997, 36-37; voir également Gough 2001, 165) qui la classaient en tant qu'assistance sociale duale – rejoignant ses comparses conservateurs (la France et la Belgique) – et qui entrevoyaient déjà des similarités avec le système britannique. Comme souligné par (Bahle et al. 2011, 219), cette

catégorisation distincte peut certes pointer en direction de besoins différenciés, mais peut également refléter une notion de mérite dans la distribution des ressources étatiques. En effet, la forte catégorisation des PRM en Allemagne soulève la question du ciblage de l'aide, mais également celle de la différenciation du traitement des individus à la marge de la société alors que les réformes opérées ont entraîné une masse importante d'individus non employés à long terme à devenir dépendants de ces PRM, et des mesures de réintégration qui les accompagnent, afin d'assurer un revenu minimum.

Originellement conçu comme un programme universel d'aide pour les citoyens dans le besoin, le programme *Sozialhilfe* a vu son rôle majeur devenir résiduel au fil des années de par l'introduction de nouveaux programmes tels que celui s'adressant aux demandeurs d'asile (1993) et celui couvrant les personnes âgées ou en situation handicap (2003). Outre ces précédents changements catégoriels, la réforme la plus marquante reste celle entraînée par les réformes Hartz, menant à la création d'un régime particulier pour les personnes aptes sans emploi (2005), celles-ci se référant maintenant au *Grundsicherung für Arbeitsuchende* qui, comme le montre le graphique 5, est devenu le programme majeur en Allemagne, alors que *Sozialhilfe* ne concerne plus qu'une mince marge de la population.

Graphique 5 : Part des programmes de revenu minimum selon les catégories de citoyens visés, en pourcentage du nombre de bénéficiaires total (2000-2009; EuMin)



Le programme visant les personnes aptes occupe non seulement une part majeure du nombre total de bénéficiaires en pourcentage, mais il est également celui qui justifie la forte augmentation de personnes bénéficiant d'un revenu minimum étatique, faisant passer le total d'entre 3 et 3,5 millions de bénéficiaires (2000-2004) à une population couverte se situant entre 7,4 et 8,1 millions de personnes (2005-2009) (EuMin; Bahle et Hubl 2013, 2012). Cette particularité des PRM à jouer un rôle prépondérant au sein du système de protection sociale pourrait, à ce titre, suggérer un rapprochement de l'Allemagne avec l'Angleterre. Principalement, cette augmentation de personnes considérées aptes et le déclin de Sozialhilfe s'expliquent par la création de ce nouveau programme qui a non seulement récupéré les bénéficiaires de l'ancien programme général, mais a également absorbé ceux qui utilisaient le programme *Arbeitslosenhilfe*. Ce dernier était anciennement conçu comme une assistance sociale visant les demandeurs d'assurance-chômage ayant épuisé leurs bénéfices, permettant notamment de renforcer la logique de maintien de statut propre à l'Allemagne.

L'aide sociale allemande, du fait d'être située à l'intérieur d'un système relevant davantage de la logique assurantielle, avait donc eu tendance à jouer un rôle plutôt résiduaire et était principalement conçue afin de combler les lacunes du régime d'assurance-chômage (le pilier de la protection sociale), tout en couvrant les personnes avec les plus bas revenus. Avant les réformes Hartz, l'assistance sociale opérait davantage en tant que « welfare state in reserve » (Leisering et Leibfried 1999, 5) qu'en tant que programme majeur. En effet, le système de protection pour les sans-emplois comptait trois principaux régimes : (1) *Arbeitslosenversicherung*, soit l'assurance-chômage via des bénéfices liés à un emploi antérieur; (2) *Arbeitslosenhilfe*, qui servait d'assistance chômage pour les personnes ayant épuisé leurs bénéfices de chômage ; (3) puis l'aide sociale, en dernier recours. Pour être en mesure de percevoir les bénéfices du *Arbeitslosenhilfe*, déterminés selon les revenus antérieurs (bien que moins généreux que l'assurance-chômage), les bénéficiaires devaient se soumettre à un test de revenu familial, moins strict que celui de l'aide sociale, qui leur permettait de percevoir des bénéfices à durée illimitée, les éloignant ainsi de l'aide sociale (Eichorst et al. 2010, 68).

Depuis, par contre, ce programme a été remplacé par le Grundsicherung für Arbeitsuchende qui agit en tant que programme de revenu minimum et couvre à la fois les sans-emplois à long terme, les chercheurs d'emplois, une partie des travailleurs pauvres, tout

comme les personnes n'ayant pas ou plus droit à l'assurance-chômage (Bahle et al. 2011, 90-91). Ce faisant, il n'existe plus d'intermédiaire entre l'assurance-chômage et l'aide sociale, et les montants du nouveau programme correspondent davantage à ceux de l'aide sociale que de l'ancien intermédiaire (Eichhorst et al. 2008). Le nouveau programme créé renforce ainsi le ciblage des personnes aptes sans emploi et s'éloigne de la logique universelle qui était sous-jacente à *Sozialhilfe* (voir tableau 12 en annexe 4 pour un tableau comparatif des principales caractéristiques des deux programmes). *Sozialhilfe*, de ce fait, n'occupe maintenant qu'un rôle résiduaire, non seulement face aux régimes assurantiels, mais également en comparaison aux autres PRM.

Toutefois, du fait que les bénéficiaires de ce défunt programme étaient sans emploi à long terme, cette modification ne se reflète pas dans les taux de chômage allemands (Bahle et al. 2011, 93), mais exclut cesdites personnes du programme assurantiel, en les rendant potentiellement des « outsiders » du système allemand. En effet, dans les États-providence conservateurs corporatistes, les bénéfices sociaux disponibles relèvent la plupart du temps de droits acquis par le travail, via des contributions en période d'activité. Selon Titmuss (1974), ce modèle pourrait être caractérisé comme étant de type « achievement-performance » ; liant les droits sociaux, acquis sur la base de revenus d'emploi et de cotisations, au statut ainsi qu'aux performances sur le marché du travail. Ce statut particulier permet l'acquisition, en tant qu'*insider* du régime assurantiel, de droits plus généreux que ceux qui doivent recourir aux bénéfices strictement financés par l'État. Jusqu'aux réformes Hartz, les bénéficiaires du *Arbeitslosenhilfe* pouvaient être perçus comme faisant partie des *insiders* du système de protection sociale allemand, soit ceux qui étaient assurés. Avec l'élimination de l'assistance chômage sous Hartz, cette dualisation typique de l'Allemagne s'est donc vue renforcée grâce à une segmentation encore plus nette des clivages existant entre les catégories de bénéficiaires selon la manière dont ils font l'acquisition de leurs droits (assurance versus assistance) (Huo 2009, 201). Dans ce sens, les réformes Hartz, malgré le changement paradigmatique qu'elles supposent, restent en continuité avec le sentier de dualisation propre à l'Allemagne.

#### *Les PRM allemands : reflet d'une générosité monétaire et contractuelle relative au mérite*

De manière générale, le présent système de protection minimale allemand (2010) se divise en un régime général d'assistance (*Sozialhilfe*) visant les populations dans le besoin non

couvertes par les quatre régimes catégoriels couvrant des individus bien particuliers (victimes de guerre, réfugiés, personnes aptes sans emploi, puis personnes âgées ou bien avec une contrainte à l'emploi) (Bahle et al. 2011, 92). Cela n'a pas toujours été le cas et nous avons plutôt assisté à la tendance inverse, soit le passage d'un programme général de protection minimale à la création de plusieurs programmes catégoriels visant des populations particulières (Hubl et Pfeifer 2012, 179). À ce titre, le Tableau 1 offre une description des principaux programmes de protection minimale en Allemagne tels que conçus en 2010, permettant à la fois d'illustrer le ciblage différentiel des différents groupes de citoyens sans-emploi tout en soulevant les logiques catégorielles des individus selon les risques leur étant associés, ainsi que selon le potentiel mérite d'une aide.

Tableau 1 : Principaux programmes de protection minimale en Allemagne (2010)

Année de création	Nom	Caractéristiques générales et principaux groupes desservis
1950	<i>Kriegsopferfürsorge</i>	Une pension compensatoire s'adressant principalement aux individus (la plupart du temps âgés) et leur famille (et celles sous leur dépendance) ayant souffert de troubles suite à une participation militaire ou bien ayant été victimes de persécution en ancienne Allemagne de l'Est.
1962	<i>Sozialhilfe</i> ;	Un programme général d'assistance sociale jusqu'en 2003 et 2005, où celui-ci est devenu davantage résiduel. Il s'adresse maintenant principalement aux personnes âgées de moins de 65 ans temporairement dans le besoin n'habitant pas avec une personne apte à l'emploi.
1993	<i>Asylbewerberleistungen</i>	Un support minimal s'adressant aux demandeurs d'asile, aux réfugiés, ainsi qu'aux personnes sous leur dépendance.
2003	<i>Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</i>	Un montant minimal (pension) s'adressant aux personnes âgées de plus de 18 ans avec une contrainte permanente et aux personnes de plus de 65 ans.
2005	<i>Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II et Sozialgeld)</i>	Un revenu minimal pour les personnes aptes et à la recherche d'un emploi (entre 15-65 ans) et les personnes sous leur dépendance ( <i>Sozialgeld</i> ).
<b>Source :</b> Tableau reproduit de Bahle et al. (2011, 91)		

Étant donné le passé allemand, il n'est pas étonnant de voir que le premier programme social créé suite à la Seconde Guerre mondiale en est un qui vise à assurer des conditions de vie minimale à des individus ayant participé à des opérations militaires ou à ceux ayant vécu les « troubles » du communisme, et à leurs familles. Cette catégorisation particulière, bien qu'allant au-delà du cadre développé plus haut, semble pouvoir relever de la même logique de mérite; celui d'avoir défendu la nation. Potentiellement, cette catégorisation renvoie également

à la potentialité réduite d'être en mesure d'exercer un emploi, que ce soit pour cause de blessures physiques, ou bien par incapacité psychologique.

Outre cette particularité allemande (mais pas seulement), un second coup d'œil au tableau nous permet déjà de remarquer une première distinction de catégorie avec : d'un côté, les citoyens et les résidents, et de l'autre, les demandeurs d'asile et les réfugiés. Ces derniers ont eu accès au programme général d'aide sociale jusqu'en 1993, où un programme particulier a été créé afin, notamment d'isoler et de cibler ces personnes.

The motive was not only to impose social controls but also to save money. Heated public debate with strongly racist elements around this time led to a massive legislative restrictions on the flow of asylum seekers in 1993, a move which was supported by all the major political parties. (Leisering et Leibfried 1999, 190)

Alors que le début des années 1990 en était une marquée par un grand nombre de réfugiés, ce programme consciemment créé avec des bénéfices plus bas rendait l'Allemagne moins attrayante pour ces personnes (Handler 2004, 191-192). Alors que l'objectif premier de la différenciation de cette population était de diminuer les incitatifs de venir en Allemagne, sa création doit être mise en lien avec les débats entourant les cas d'abus à l'aide sociale ainsi que la nature non méritante de ces personnes, étrangères au « nous » de l'époque (Hubl et Pfeifer 2012, 173). Par contre, il n'existe pas de distinction envers les immigrants, qui se voient ainsi soumis aux mêmes conditions des citoyens à part entière, pour autant qu'ils soient citoyens depuis un minimum de trois mois (EuMin; Bahle et Hubl 2012 et 2013).

Les niveaux de circonstances identifiés plus tôt (notamment : aptitude au travail, âge et handicap) permettent davantage d'affiner la catégorisation de la population selon divers niveaux de risques, de besoins et de mérite. Une caractéristique particulière du système allemand est qu'il regroupe les personnes âgées et les personnes avec un handicap sous un même régime depuis 2003. Avant l'ajout de nouveaux programmes, *Sozialhilfe* offrait non seulement des bénéfices, suite à un test de revenus, mais il offrait également certains services, par exemple pour des soins de longue durée ou bien dans le cas d'un handicap (Bahle et al. 2011, 90). Les individus en situation d'handicap, selon la raison de celui-ci, avaient donc la plupart du temps recours à l'assistance générale dans les cas où ils n'étaient ni couverts par le programme d'invalidité militaire ni par une assurance relative à leur emploi antérieur (Hubl et Pfeifer 2012, 178). Les personnes âgées représentaient également une grande portion des

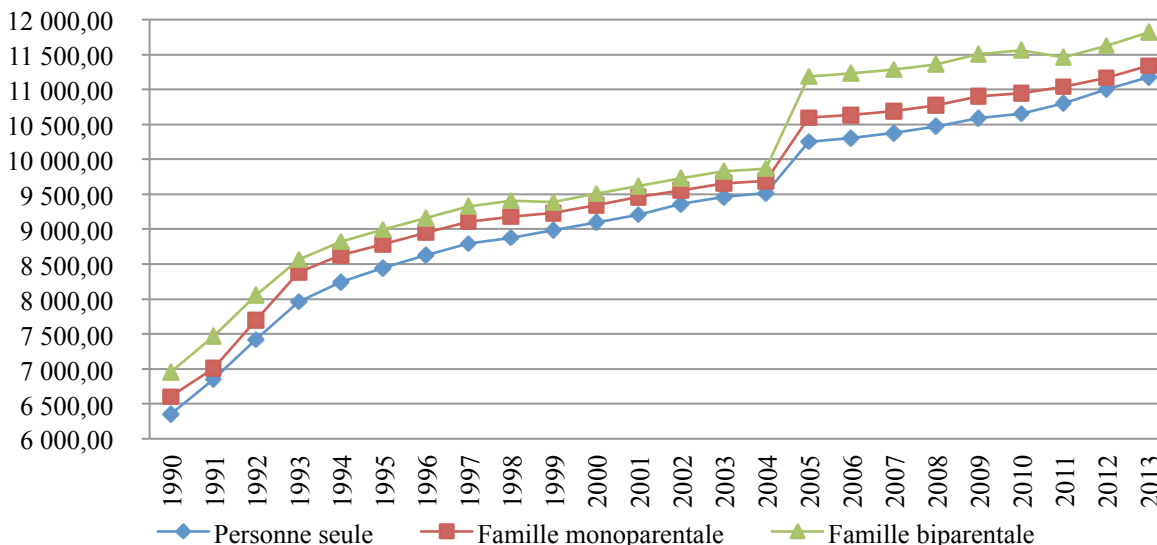
bénéficiaires de dernier recours avant l'introduction d'une assurance pour les soins de longue durée en 1995 (Bahle et al. 2011, 89).

L'association actuelle de ces deux catégories de bénéficiaires doit essentiellement être vue comme relevant d'une logique de contributions potentielles via le marché du travail, soit que les deux catégories représentent des individus desquels on ne s'attend à rien, ou peu, de leur part en retour d'une aide financière. Bien qu'il existe un programme différencié pour les personnes âgées et en situation de handicap, celui-ci a tendance à être très restrictif puisque toutes personnes en capacité de travailler au minimum trois heures par jour se voient catégoriser dans le programme pour les sans-emplois aptes (Eichorst et al. 2010, 76); une caractéristique souvent contestée sur la base individuelle (Bahle et al. 2011, 194). Cette capacité de travailler est évaluée strictement à un niveau médical par les bureaux locaux d'emploi et, dans les cas de handicap, l'accent est mis principalement sur la réhabilitation des individus plutôt que sur la réception passive d'une aide (Eichorst et al. 2010, 81-82).

Malgré que l'accès à ce programme soit plus restrictif, celui-ci tend à offrir de meilleurs bénéfices monétaires ainsi que des obligations moindres que la population considérée comme potentiellement active (Bahle et al. 2011, 197). Le fait que le présent système allemand ait été construit principalement à partir d'une fondation commune fait en sorte que les niveaux de bénéfices de base, à l'exception du programme pour les réfugiés, sont sensiblement similaires entre les programmes et se basent principalement sur le filet général (Bahle et al. 2011, 203), soit les niveaux de base de *Sozialhilfe*. Malgré tout, même en contrôlant pour la situation familiale grâce à l'échelle de l'équivalence de l'OCDE, le graphique 6 montre qu'il existe une différenciation faite selon le type de ménage à l'aide sociale avec en ordre décroissant de générosité : les parents avec deux enfants, les parents seuls, puis les personnes seules. Comme déjà abordée au chapitre 2, cette différence de générosité monétaire serait donc non seulement relative au fait d'avoir à provenir aux besoins de davantage de personnes dépendantes, mais serait également redevable à une notion de mérite selon le statut familial du bénéficiaire. Bien qu'il soit normal (et souhaité) que les bénéficiaires ayant des enfants à leur charge puissent être en mesure de subvenir aux besoins de ceux-ci grâce à des revenus absolus plus élevés, cette situation, si elle n'était redevable qu'au maintien du bien-être de l'enfant, ne se refléterait pas dans les montants normalisés grâce à l'échelle de l'OCDE ; suggérant ainsi une notion de mérite.



*Graphique 6 : Les montants de l'aide sociale allemande soumis à l'échelle d'équivalence de l'OCDE pour trois types de situations familiales, 1990-2013 (SaMip)*



Malgré tout, à l'exception du programme visant les demandeurs d'asile recevant des bénéfices plus bas, octroyés principalement en nature afin de contrôler encore davantage l'utilisation des bénéfices, les fluctuations monétaires entre les divers groupes de citoyens sont plutôt mineures et les principales différences de traitement concernent majoritairement la régulation des bénéfices ainsi que les procédures permettant l'accès à ceux-ci (notamment le test de revenus) (Bahle et al. 2011, 89-90 et 210). À ce niveau, c'est principalement l'aptitude au travail qui démarque les principaux groupes au niveau de la contrepartie comportementale demandée afin d'obtenir (sensiblement) les mêmes bénéfices. Ce faisant, malgré la relative générosité identifiée précédemment selon les PRM et la situation familiale, c'est principalement au niveau des conditions de conduite que la logique méritocratique de la conditionnalité des droits sociaux se fait sentir.

#### *Le traitement différencié des individus aptes à l'emploi*

Exigeant une contrepartie sous forme d'obligations en retour de droits (loin d'être acquis), l'État en vient explicitement à créer des différences de traitement selon le potentiel mérite d'une catégorie de personnes à recevoir une aide étatique – subventionnée par ces fameux « payeurs de taxes et d'impôts ». Le gouvernement se devant de démontrer continuellement son efficacité économique afin d'être attrayant aux yeux des électeurs, il

arrive malheureusement que celui-ci soit tenté de discipliner ces personnes qui ne travaillent pas, qui ne contribuent pas. Si les conditions de catégorie et de circonstances peuvent effectivement permettre de diviser la population selon les risques leur étant associés, les conditions de conduite, elles, mettent l'accent sur le comportement individuel comme base de la réception de bénéfices (Clasen et Clegg 2007, 175) et sont donc plus sujettes aux perceptions de mérite. Non seulement ces personnes se retrouvent-elles non méritantes d'une aide du fait de leur aptitude au travail, mais également du fait que celles-ci n'ont contribué d'aucune manière aux bénéfices qui leur sont offerts, faisant en sorte que la conditionnalité des bénéfices de l'aide sociale est d'autant plus grande.

Alors que la hiérarchie implicite du mérite sous-jacente à la générosité de l'aide sociale est renforcée par une logique d'incitation et d'activation du travail, il est cohérent d'observer une hiérarchisation des montants, ainsi qu'une variation dans la structure des droits et des obligations y étant rattachés. Cette hiérarchisation peut potentiellement être perçue à deux niveaux généraux : d'une part, à un niveau plus global, en faisant référence à l'aide sociale à l'intérieur de la structure de protection sociale, et d'autre part, à un niveau plus spécifique, grâce à une hiérarchisation à l'intérieur même des programmes d'aide sociale et faisant référence au statut du bénéficiaire ainsi qu'à sa distance au marché du travail. La générosité des bénéfices et la sévérité de la contrepartie sont donc graduées en fonction des attentes formulées, implicitement ou explicitement, auprès du bénéficiaire en termes de recherche d'emploi, de formation et d'intégration au marché du travail.

Les individus aptes sont forcés de rencontrer davantage d'obligations afin d'obtenir les mêmes droits et la générosité de ceux-ci peut ainsi être conçue comme étant relative autant au mérite qu'à une logique d'incitation au travail. Plus concrètement, comme énoncé plus tôt, la notion de mérite participe concrètement à modérer les différentes mesures et la relative générosité avec laquelle elle s'exprime. Une relation positive se forme donc entre la générosité des droits, notamment monétaires, et la capacité des bénéficiaires à remplir leurs obligations. Cette logique d'incitation au travail n'opérant pas seule, mais également en fonction des autres catégorisations présentées plus haut (soit selon les programmes, les situations familiales et l'aptitude au travail), la complaisance avec laquelle ils seront en mesure de se conformer à ces différentes mesures et incitatifs les qualifiera donc partiellement comme pauvres méritants.

En effet, à l'exception des individus âgés de plus de 65 ans ainsi que ceux n'étant pas

en mesure de travailler trois heures par jour, toutes personnes en âge de travailler se retrouvent sous la juridiction du programme visant les sans-emplois et peuvent donc être potentiellement activées (Eichorst et al. 2008). Tel que présenté au tableau 2, les personnes considérées comme aptes sont soumises à un régime d'activation plus proactif que précédemment grâce à une prise en charge individuelle plus rapide comprenant l'enregistrement du bénéficiaire auprès d'une agence de placement et la mise en place d'un plan d'action suite à une entrevue initiale ; permettant ainsi de dresser un portrait précis du sans-emploi et d'augmenter ses chances de placement. Si l'obligation de recherche d'un emploi était déjà en vigueur avant les réformes Hartz, celle-ci a maintenant été systématisée et son application renforcée, notamment via la participation à des mesures d'intégration, une définition plus explicite de ce que représente un emploi convenable et l'obligation d'accepter cet emploi le cas échéant. Plusieurs mesures comportementales visant la réintégration du bénéficiaire doivent donc être remplies afin d'assurer la réception maximale des bénéficiaires; ce qui n'a pas toujours été le cas. De plus, l'utilisation de sanctions monétaires permet finalement de proscrire la non-participation à ces mesures de réintégration à l'emploi et permet ainsi de punir les comportements identifiés comme déviants par l'administration publique.<sup>5</sup>

*Tableau 2 : Principales conditions de conduite de l'aide sociale visant les personnes aptes sans emploi en Allemagne*

<b>Critères comportementaux</b>	<b>Détails</b>
Obligation de recherche d'emploi	Oui
Enregistrement auprès de l'agence de placement	Oui
Participation à des mesures d'intégration	Oui
Obligation de travail	Oui
Plan d'action	Oui, mis à jour tous les 6 mois
Entrevue intensive	Entrevue initiale
Définition d'un travail acceptable	Explicite
Conditions étendues aux autres membres de la famille	Oui
Sanctions par type d'infractions (1 : mineures, 2 : modérées ou répétées, 3 : majeures)	(1) : 10% ; (2 et 3) : de 30 à 100%/1,5 à 3 mois
<b>Source : Immervoll 2009, 34</b>	

<sup>5</sup> « In contrast to unemployment insurance, however, basic income support (UB II) cannot be suspended completely in case of lack of willingness to work or to participate in reintegration programs, but only reduced to a certain extent as minimum resources needed for physical existence cannot be withdrawn even if the behavior of the recipient violates general principles of activation. In extreme cases, benefits in kind can replace cash benefits. » (Eichorst et al. 2010, 90)

Toutefois, il est à noter que les parents seuls, également inclus dans ce programme, ont droit à des allègements au niveau des conditions de recherche d'emploi jusqu'à tant que l'enfant atteigne l'âge de trois ans (Bahle et al. 2011, 211). Toutefois, une fois ce palier atteint, ceux-ci sont soumis aux mêmes conditions de conduite que les individus seuls, faisant en sorte que les quelques dollars supplémentaires qu'ils reçoivent sont bien mérités. En ce qui a trait à la tranche de la population plus jeune, elle se voit offrir des mesures visant sa réintégration beaucoup plus tôt lorsqu'elle obtient des bénéfices de la part de l'État, sous peine de recevoir des sanctions sous forme de réduction de bénéfices en cas de non-participation (Bahle et al. 2011, 212). Cette ligne dure envers les jeunes s'applique non seulement via de potentielles sanctions, mais également grâce à une plus grande difficulté d'accès aux bénéfices, qui se voient être moins généreux, et a pour principale fonction de créer le plus d'incitatifs possibles afin d'éviter une dépendance de ceux-ci à l'aide sociale (Bahle et al. 2011, 212).

Sans trop anticiper sur le prochain chapitre qui montrera comment cette logique d'activation en est venue à être appliquée en Allemagne, ce changement paradigmatique de l'aide passive vers une citoyenneté active fait en sorte que « *claiming responsibility for one's own life and well-being is, in this context, not merely an option: to a increasing degree it also represents an obligation* » (Jensen et Pfau-Effinger 2005, 5). Implicitement, cela renvoie encore une fois à l'idée que le fait d'être sans emploi provient de raisons individuelles, et non pas structurelles ou politiques. L'équilibre entre les droits et les obligations laisse donc de moins en moins de place aux choix individuels; l'aide n'est plus passive, elle est contractuelle. Afin de percevoir les bénéfices, les individus sont maintenant dans l'obligation de participer à des mesures visant le retour en emploi (Lødemel et Trickey 2001).

*Earlier, unemployment benefits and so-called active labour market policies were supposed to help the unemployed get back to work (that is, a secure, full-time and well-paid job according to the German notion of a 'standard employment relationship'). In this new model, the unemployed either are forced to enter 'labour market measure careers' or are put on early retirement, or they even have to work (or to demonstrate a willingness to work) to 'earn' their benefits – not in jobs that provide social security but rather in publicly provided or subsidized community service measures. (Ludwig-Mayerhofer 2002, 76)*

Les obligations de participation à des mesures d'employabilité, via le travail ou l'adhésion à certains programmes de formation, peuvent à la fois servir afin de tester la motivation des bénéficiaires tout en leur inculquant de « bonnes habitudes de travail »

(Immervoll 2009, 40). En effet, « earlier ‘rights’ to participation in active measures were turned into ‘obligations’ or measures to test whether jobseekers were actively seeking and remaining available for work » (Weishaupt 2013, 195).

Cette notion de travail, en tant qu’idéal de l’intégration pleine et entière du citoyen à la société capitaliste moderne, est primordiale dans la compréhension que l’État agit différemment envers les personnes seules, et aptes au travail. La notion d’aptitude au travail rend plus difficile la non-activité d’un citoyen qui serait en mesure de travailler et influence la perception du mérite de celui-ci à une aide étatique financée par les payeurs de taxes et d’impôts qui, eux, travaillent. On assiste de ce fait à une division plus ou moins tranchée entre le pauvre méritant et non méritant; le mérite, en tant que principale séparation, détermine à la fois la générosité monétaire que l’équilibre existant entre les droits monétaires et les responsabilités qui viennent avec l’obtention de ceux-ci. En effet, plusieurs études ont déjà démontré que ces mesures d’activation en viennent à redéfinir la relation existant entre les droits et les obligations et favoriseraient ainsi la « prise en charge individuelle », « une responsabilisation accrue des citoyens », tout en réglant « la question ancienne du mérite des populations pauvres » (Dufour, Boismenu et Noël 2003, 12-13).

The duty to work – the “job first” principle – has spread throughout European unemployment systems (Ferrera and Rhodes 2000: 4). Workers must be prepared to change occupations, including accepting lower wages (Supiot 2000: 34). “[B]enefit conditionality [has] moved to centre-stage” (Clasen 2000: 89). The reason for this change, says Peter Taylor-Goodby, is that despite the differences in the welfare regimes, paid work continues to remain the most legitimizing basis for entitlement (Taylor-Goodby 2001: 133–147). (Handler 2004, 142)

Bien qu’ayant fait le saut vers l’activation plus tardivement que la plupart des pays, l’Allemagne se positionne maintenant dans cette voie alors que les conditions de conduite ont été resserrées, les alternatives de retour à l’emploi ont été augmentées (Mini-jobs, Midi-jobs, One-Euro Jobs) et que la réintégration au marché du travail se pose en tant qu’objectif ultime. Bien que des programmes de formation et de placement étaient déjà offerts aux bénéficiaires de l’assurance-chômage sur une base volontaire, ce n’est qu’à partir de 2005 que ses bénéficiaires ont dû se soumettre à un régime formel d’activation (Clasen et Clegg 2007, 179). Le resserrement des conditions d’éligibilité et de durée des droits au système assurantiel allemand a non seulement élargit le rôle du PRM visant les personnes aptes sans emploi, mais

s'est également accompagné d'une augmentation des conditions entourant le reçu des bénéfices leur étant associés. Du fait de l'interconnexion entre les programmes visant les personnes aptes sans emploi, le resserrement des conditions de conduite ne concerne pas que les bénéficiaires des programmes assurantiels, mais également les conditions de l'aide sociale, qui a également vu son équilibre entre droits et obligations tendre vers une plus grande activation des personnes aptes sans emploi.

Bien que la générosité monétaire identifiée plus tôt n'affecte en rien la conditionnalité en tant que telle, le niveau de bénéfice peut, en complémentarité avec d'autres modifications aux conditions, venir renforcer les incitatifs promus par les changements de conduite. Ce faisant, l'idée selon laquelle des bénéfices trop généreux mènent à la subversion de l'éthique de travail d'un individu et à la paresse est également à mettre en lien avec une contrepartie d'autant plus grande.

The new ideology of welfare is based on obligations and moral fault. The poor are responsible for their condition; social policy must support the work ethic and not subvert it by generous assistance. Inclusion comes through one's own efforts. With the decline of the Western European economies, neoliberal conservative and center governments argued for both the failures of the welfare state and the superiority of "negative" economic rights over "positive" social rights (Hemerijck 2002: 9). (Handler 2004, 140)

L'érosion des bénéfices de l'aide sociale identifiée au chapitre 2 ainsi que la générosité plus basse des individus aptes à l'emploi, seraient donc potentiellement à mettre en lien avec le virage vers l'activation pris en Allemagne et refléterait d'autant plus cette méfiance envers un individu apte sans emploi bénéficiant d'un revenu étatique. Les individus aptes au travail ayant été rassemblés sous un même programme, il est maintenant plus facile de cibler ces personnes non méritantes et de rendre la réception de leurs droits monétaires encore plus conditionnelle à certaines conditions de conduite. Non seulement les individus aptes bénéficiant de l'aide sociale reçoivent-ils les bénéfices les moins généreux en des termes monétaires, mais les conditions de conduite qui entourent ceux-ci sont également plus sévères et visent une remise en emploi encore plus rapide.

## **Conclusion**

La revue de la littérature et la construction d'une hiérarchie du mérite nous ont permis d'avoir une meilleure idée de la potentielle construction institutionnelle de l'individu apte sans emploi. La principale conclusion qui en ressort est que non seulement l'aide sociale est-elle le programme le moins généreux de l'ensemble, mais l'individu apte sans emploi est également le bénéficiaire le moins méritant. Bien que les bénéfices monétaires reçus par cette catégorie de citoyen en Allemagne ne soient pas énormément plus bas que ceux pour les familles ou bien les personnes âgées ou inaptes, leurs conditions de conduite sont sensiblement plus contraignantes. Non seulement celles-ci sont-elles obligatoires à remplir afin d'avoir accès aux bénéfices de manière continue, mais l'individu, selon l'efficacité avec il se pliera aux exigences relatives à l'accès aux bénéfices de l'aide sociale, aussi insuffisants soient-ils, aura potentiellement droit à des bénéfices supplémentaires alors que le fait de ne pas se conformer à ces conditions entraîne des sanctions. Dans tous les cas, l'objectif de formation de l'individu visant un retour à l'emploi durable n'est pas l'objectif principal. Plutôt, le travail, en soi, est posé en tant qu'objectif de réalisation individuelle et sociale. Le prochain chapitre montrera que le resserrement des conditions de conduite n'est pas que représentatif du mérite des individus, mais qu'il relève également d'objectifs plus concrets, notamment ceux de réguler les bénéficiaires et le marché du travail afin de remplir des objectifs économiques et politiques.

## **CHAPITRE 4 : L'HOMME MALADE DE L'EUROPE À LA RECHERCHE D'UN REMÈDE POUR LE CHÔMAGE**

Comme déjà démontré au chapitre précédent, l'institutionnalisation du filet de dernier recours reflète une hiérarchie implicite du mérite faisant en sorte que les droits monétaires de l'aide sociale pour l'individu seul apte sans emploi sont les moins généreux, tout en étant assortis de conditions plus grandes. La générosité et la conditionnalité des montants des PRM fluctuent en fonction de la perception de mérite relative à une catégorie de citoyens tout en étant liées à l'exécution de diverses mesures visant à démontrer à la fois la volonté et le sérieux avec lequel le bénéficiaire tente de retourner sur le marché du travail. Si la conditionnalité relative au mérite peut en effet déterminer la générosité de l'aide sociale selon le profil des individus, elle peut également agir au-delà des niveaux (de catégorie, de circonstances et de conduite) en jouant le rôle de leviers de régulation, à la fois de l'individu que du marché du travail.

Que ces leviers puissent effectivement être utilisés afin de modifier l'accès à certains programmes et gérer les populations sans emploi, ils peuvent également nous renseigner sur les principaux déterminants de la construction particulière d'un régime de droits et d'obligations, et à sa relative générosité en des termes contractuels. L'institutionnalisation catégorielle de l'aide sociale – qui occupe à la fois une fonction de dernier recours dans le cadre général de protection sociale tout en représentant un instrument politique, économique et social très précis – reflète ultimement les objectifs politiques lui étant associés au niveau étatique. En effet, les mesures visant à intégrer l'individu sans emploi visent potentiellement à combler les besoins du marché du travail ainsi qu'à agir en tant que levier de croissance, d'outil de régulation et de limitation des coûts.

Le chapitre qui suit étudiera principalement le cas des réformes Hartz en Allemagne afin de soulever la construction particulière du régime s'adressant aux personnes aptes. La façon dont l'Allemagne a construit son filet de protection pour les sans-emplois et la manière dont elle tend à vouloir activer ceux-ci reflète à la fois ses préoccupations générales de création d'emploi, mais également ses problèmes de chômage élevé. L'Allemagne, considérée comme l'Homme malade de l'Europe jusqu'à tout dernièrement – principalement en raison de son équilibre « high equality, low activity » (Streeck 2009) et de l'augmentation du coût de la



main-d'œuvre en découlant – a eu tendance à voir sa création d'emploi contrainte dans le système tertiaire (des services), particulièrement au niveau des bas salaires (Streck et Trampusch 2005). Les réformes Hartz, il sera argumenté, ont principalement été mises au point, certes pour activer la figure du pauvre non méritant, mais particulièrement afin de tenter de régler ce dit problème du secteur tertiaire, notamment en obligeant les personnes sans emploi à accepter des emplois faiblement rémunérés et en offrant des allègements fiscaux à certains employeurs, créant ainsi de la main-d'œuvre bon marché.

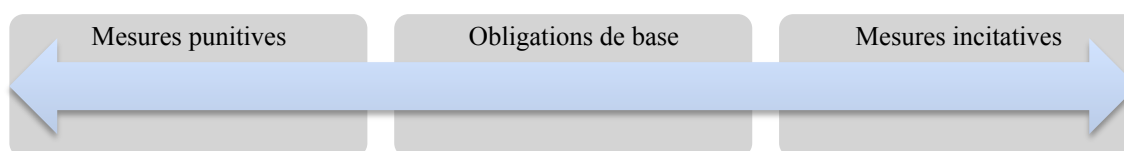
### *L'activation du sans-emploi et la gestion du marché du travail*

Sous forme comportementale, la logique de contrôle du marché du travail qui gouvernait les *Poor Reliefs*, allant même jusqu'à adopter un caractère moral (voir religieux) et tentant d'inculquer à la fois l'ordre et la discipline au travail, semble toujours présente aujourd'hui, bien qu'appliquée différemment. Malgré que la mise en place d'un marché autorégulateur ne soit ni applicable, ni appliquée, de manière contemporaine, les objectifs sont les mêmes : avoir à sa disposition des individus ardu à la tâche tout en assurant une offre constante de main-d'œuvre bon marché (Lindert 2004). Encore aujourd'hui, le politique peut, autant via la réglementation à la fois du marché du travail qu'à travers les règles entourant le système de protection sociale, influencer sur l'influx de travailleurs tout en influençant la direction que prendront ceux-ci lors de leur réintégration au marché du travail.

Cette logique d'incitation au travail, en complémentarité avec les obligations de base, s'exprime essentiellement grâce à deux types de mesures : les mesures incitatives et celles punitives. Les premières concernent des suppléments monétaires en échange d'un effort supplémentaire pour réintégrer le marché de l'emploi, potentiellement accompagnées d'un jugement moins stéréotypé de la part des concitoyens, du fait que l'aide exige une contrepartie et un effort concret du bénéficiaire. Celles punitives représentent à la fois des mesures visant à punir les comportements non admissibles et une manière implicite de renforcer les comportements méritocratiques attendus de la part des bénéficiaires. Alors que le montant de base à l'aide sociale nécessite certaines obligations pour être perçu, les mesures incitatives permettent d'augmenter les conditions monétaires, et les mesures punitives, que ce soit pour le non-respect des obligations de base ou en réaction à la non-participation, permettent de corriger les comportements fautifs via une diminution des bénéfices.

Telle que présentée à la figure 9, cette logique d'incitation au travail peut d'abord être observée dans les changements effectués aux obligations de base des programmes visant les bénéficiaires aptes, puis par la gradation de cet équilibre entre droits et obligations selon les mesures d'activation. Toutefois, les montants de l'aide sociale étant aujourd'hui davantage conditionnels à la participation à des mesures de réintégration, les mesures incitatives comme punitives auraient ultimement un rôle plus mineur à jouer dans la régulation des individus dans la mesure où ceux-ci ont déjà les mains liées par les obligations de base. Ce faisant, autant la carotte que le bâton serviraient davantage à renforcer les conditions contractuelles déjà existantes qu'à influencer la direction et les comportements adoptés par les bénéficiaires.

*Figure 9 : Hiérarchisation de la générosité des bénéfices selon la logique d'activation*



Depuis les années 90, on assiste effectivement à un virage de l'aide passive vers une aide directement dirigée vers l'augmentation de l'offre de travail et de main-d'œuvre via une activation des bénéficiaires, correspondant à l'idée de l'État-providence actif et des idées de la troisième voie. Bien que l'on puisse parler d'une tendance générale d'activation au sein des pays de l'OCDE (Bahle, Pfeifer et Wendt 2010, 461), le changement majeur concerne le resserrement des obligations (déjà existantes) en lien avec le marché du travail, ainsi que l'introduction de nouvelles mesures visant spécifiquement les bénéficiaires de l'aide sociale (Nelson 2008b, 105).

Serrano Pascual (2007) speaks of a new activation paradigm that has emerged in Europe that places an emphasis on preventive measures, such as harsher assessments of availability, reduced duration of benefits, increased use of sanctions, and wider definitions of what are deemed to constitute suitable jobs. It is possible to find examples of responses to activation that are based more on human capital formation, focusing on the development of long-term individual skills rather than on moving people from benefits to work as quickly as possible (Lindsay, McQuaid and Dutton, 2007). However, at least in social assistance, the reinforcement of individual responsibilities seems to have been prominent, where beneficiaries are often required to take on job-related activities, which may include actual work (Trickey, 2001). Lødemel and Trickey (2001) speak of a new welfare contract involving a different balance between rights and obligations that is tilted more towards that of duties and efforts in return. (Nelson 2013, 388)

Dans la plupart des cas, on en revient donc à l'idée que la diminution de la pauvreté passe par la création d'emplois et que l'individu apte, pour s'assurer de revenus suffisants pour vivre, doit le faire via le marché du travail. Pourtant, le fait d'être en emploi n'est pas toujours gage d'efficacité dans le combat contre la pauvreté, pour au moins deux raisons principales: (1) la croissance de l'emploi n'a pas suffisamment été bénéfique pour les ménages et les individus à faible revenu; (2) le fait d'obtenir un emploi n'implique pas nécessairement des revenus assez élevés pour sortir de la pauvreté (Marx et Nelson 2013a, 4). Ce faisant, les mesures d'activation auraient également comme potentielles conséquences d'augmenter le nombre de travailleurs pauvres; rendant questionnable l'aspiration à poser le travail en tant que finalité de l'intégration sociale et la diminution du chômage à tout prix comme base de légitimation de l'exercice gouvernemental. En effet, «(t)he underlying assumption is that 'full' citizenship can only be reinstated through (forced) labour market integration of the 'able-bodied', using a strategy which increasingly builds on a 'contractualized' welfare model with clearly delineated duties (Handler 2003; Sinfield 2001). » (Weishaupt 2013, 190-191)

Heureusement, cette tendance très représentative de l'atmosphère d'austérité ambiante, ainsi que des changements structurels et financiers auxquels font face les États-providence, s'exprime différemment selon les contextes et ne prend pas nécessairement une forme punitive. En effet, ces mesures s'adressant aux personnes aptes à l'emploi sont très diversifiées, allant d'une conception très rigide d'un contrat social – l'idée de « workfare », souvent mise en application au niveau de l'aide sociale (Handler, 2004) – à des mesures se rapprochant davantage de l'idée d'investissement social où l'augmentation du potentiel individuel doit être contextualisé, au-delà des stages, de l'aide à la recherche d'emploi et des mesures de formation, dans une perspective d'investissement à long terme relevant également du système d'éducation et de l'État-providence en général. Lorsque relative aux programmes sociaux, la différence majeure est que l'activation, contrairement à l'investissement social, lie explicitement la protection sociale à la participation au marché du travail, donnant ainsi un rôle différent au marché de l'emploi en tant que pourvoyeur de revenus sociaux.

D'un côté, certains pays conçoivent ces programmes comme un filet de sécurité devant éviter que la pauvreté soit trop profonde, sans plus, et de l'autre, des pays qui utilisent davantage la métaphore du trampoline, visant une réintégration durable sur le marché du travail. Bien que certaines mesures d'activation puissent légitimement être perçues comme de

réelles tentatives de réintégration durable au marché de l'emploi, d'autres peuvent être davantage conçues comme voulant contraindre préventivement l'entrée de nouveaux bénéficiaires. En ce qui a trait à l'activation du sans-emploi en tant que tel, deux approches ont notamment été distinguées par Barbier et Ludwig-Mayerhofer (2004) et Dingeldey (2007). En effet, ces mesures peuvent soit privilégier une stratégie d'investissement visant à améliorer l'employabilité de la personne ou bien activer le sans-emploi de manière coercitive, notamment en incluant des idées de « workfare ».

Dans le premier scénario (émancipatoire selon Fleckenstein 2012), l'activation passe principalement par des mesures de formation visant une plus grande employabilité des individus dans l'ensemble, via notamment des services à la population. Cette approche serait donc davantage à mettre en lien avec l'idée d'investissement social, qu'avec celle de l'activation. Dans l'autre cas, les individus font face à davantage de pression de travailler, principalement via des bénéfices peu élevés et des obligations potentiellement renforcées via des sanctions, et se voient limités à des services visant principalement la remise en emploi le plus rapidement possible. « Insofar as these elements of workfare are used as a means of reducing the number of claimants rather than to strengthen the human capital of recipients, it represents something of a return to the type of relief work or workhouses that were often characteristic of the old poor laws » (Nelson 2008b, 106; Nelson 2009a, 8).

### **L'homme malade de l'Europe : la route vers l'activation**

Le modèle allemand des années 1980-90 visait principalement à limiter les emplois faiblement rémunérés ainsi que les inégalités et privilégiait la main-d'œuvre qualifiée via une régulation du marché du travail plutôt restrictive (Estevez-Abe et al. 2001). La pression exercée par les taux de chômage élevés était gérable grâce à des revenus de remplacement généreux à l'assurance sociale qui permettaient le maintien du statut et évitaient que les travailleurs qualifiés sans emploi migrent vers des emplois peu rémunérés et demandant moins de qualifications (Lehndorff et al. 2009, 109). Bien que permettant le maintien d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, ce modèle en vint à retarder le développement du secteur tertiaire et d'emplois pour les travailleurs peu qualifiés – nécessaires afin de remédier à la diminution de la croissance du secteur manufacturier, maintenant en compétition directe avec les pays en développement et leur main-d'œuvre bon marché (Lehndorff et al. 2009, 111).

Cette faiblesse dans le secteur tertiaire, ayant pour principale cause la structure bismarckienne de l'Allemagne, se reflétait par un taux d'emploi peu élevé au niveau des individus peu qualifiés et par des taux de chômage relativement plus grands (Esping-Andersen 1996, 78–81; Manow et Seils 2000, 296–98). Le problème de la désindustrialisation intensive de l'Allemagne de l'Est et de la perte massive d'emplois lui étant associée reçut comme principales solutions la retraite hâtive des travailleurs ainsi que la mise en place de programmes de création d'emplois (Manow et Seils 2000, 293). Principalement, les Chrétiens-démocrates, afin de faire face au problème du chômage, ont externalisé celui-ci via l'assurance-chômage (Huo 2009, 87). Avec pour résultat une division marquée entre les travailleurs des différents secteurs d'emploi et les personnes sans emploi selon leur accès à la protection sociale (l'idée de dualisme), la stratégie du « welfare without work » (Esping-Andersen 1996) a eu pour tendance d'augmenter le fardeau financier du système de protection sociale à un point tel que le modèle allemand était menacé par la pression internationale sur les salaires qui faisait rage. Cette stratégie de l'utilisation du système de protection sociale comme outil de compensation des lacunes structurelles allemandes en vint à être perçue comme une menace à la création d'emplois et au maintien d'une compétitivité internationale. En effet, l'unification allemande, avec les transferts de sécurité sociale de l'Ouest vers l'Est, en vint à peser lourd sur la dette publique qui augmenta de 41% (1989) à 63% (1998); déclenchant le débat sur la viabilité du modèle allemand tout en permettant l'intrusion de propositions néolibérales telles que le retranchement des bénéfices sociaux, la déréglementation du marché du travail ainsi que le désir de privilégier les négociations au niveau des entreprises, plutôt que sectoriellement (Lehndorff et al. 2009, 112-13).

#### *Les gouvernements Kohl : Le balbutiement des mesures d'activation*

Le début des années 1990 étant dominé par le débat entourant la position de l'Allemagne en tant que destination industrielle et d'affaires (Fleckenstein 2012, 856), le gouvernement Kohl remit à l'agenda la question de la réduction des coûts associés à la sécurité sociale et celle des taxes corporatives (Schmidt 2000, 278–81). La passivité du modèle allemand, fortement associée à la stratégie du « welfare without work », se devait d'être mise à jour via l'incorporation d'éléments d'activation afin de rendre l'Allemagne plus compétitive. Malgré les nombreuses barrières institutionnelles allemandes ainsi que les coûts

potentiellement élevés d’opérer de telles réformes, le gouvernement chrétien-démocrate – normalement identifié comme « pro-welfare » et n’ayant jusque là pas remis en cause la logique de maintien de statut – modifia en profondeur le système de protection sociale sous le dernier mandat de Kohl (Bleses et Seeleib-Kaiser 2004, 49–56; Clasen 2005, 67–72).

Principalement, ce changement de position peut être associé à un changement de stratégie de la part des employeurs, eux qui étaient à la base des nouvelles préoccupations de compétitivité et qui commandaient maintenant un virage néolibéral via des politiques de retranchement (Schmidt 2000, 280–81), essentiellement promues par le think tank « New Social Market Initiative » – financé par les employeurs de l’industrie métallurgique qui, ironiquement, étaient ceux qui s’appuyaient le plus sur le maintien de qualifications élevées (Estevez-Abe et al. 2001 ; Fleckenstein 2012, 858). Se positionnant dans cette voie, plusieurs réformes mettant de l’avant des idées d’activation furent mises en place par le gouvernement Kohl (1993-1998) via une réduction de la générosité et de l’accessibilité de la protection contre le chômage, la dérégulation des agences de placement et un resserrement des conditions de l’assistance chômage (voir tableau 3 pour un portrait des réformes opérées sous Kohl).

*Tableau 3 : Principales réformes du marché du travail sous Kohl (1990-1998)*

Année	Réformes
1993	Restriction sur la gouvernance autonome des PES
	Introduction de la « promotion du travail productif » pour l’Allemagne de l’Est (principalement)
1994	Réduction de la générosité des bénéfices de l’assurance et de l’assistance chômage
	Réduction de la générosité des allocations de formation
	Fin du monopole de placement en emploi du PES
1996	Introduction de mesures de formation pour les bénéficiaires de l’assistance chômage
	Introduction d’allocations pour le travail saisonnier
	Réduction de la générosité de l’assistance chômage via une indexation insuffisante
	Réduction de la générosité des retraites hâtives
1997	Extension des mesures de formation aux bénéficiaires de l’assurance-chômage
	Réduction de la générosité des mesures de création d’emplois
	Introduction des contrats d’intégration
	Resserrement du critère de travail raisonnable
1998	Introduction des subventions de mobilité et d’intégration
	Flexibilisation des mesures de création d’emplois
	Resserrement des critères d’un emploi convenable
<b>Source : Tableau basé sur celui de Fleckenstein (2011, 75)</b>	

Une des réformes majeures de Kohl fut de remettre en cause le monopole de placement des PES, qui étaient maintenant en compétition directe avec les agences privées, et de

permettre au gouvernement de modifier leur budget, affaiblissant ainsi l'influence des partenaires sociaux (Fleckenstein 2011, 74). L'objectif était non seulement de renforcer le placement en emploi via une offre plus diversifiée, mais également de jeter la base à une plus grande implication du gouvernement central au niveau de la gestion du sans-emploi. Dans une optique de contrôle budgétaire des coûts associés au « welfare without work », les premières mesures de retranchement concernèrent la générosité et la durée du système assurantiel, mais furent vite suivies par une intensification des mesures d'activation.

Dès 1996, des mesures de formation et d'intégration au travail (saisonnier principalement) furent d'abord introduites pour les bénéficiaires de l'assistance chômage, puis étendue à toutes personnes sans emploi en 1997-1998, avec pour objectif de tester la volonté des bénéficiaires à prendre un emploi ainsi que leurs aptitudes et leurs qualifications au travail. Alors que l'objectif originel était de faciliter le plein emploi, l'objectif devenait plutôt, en 1998, de faciliter le retour à l'emploi via un placement et une réintégration plus efficace; but qui devait être partagé par un engagement personnel plus grand. L'accent fut dès lors mis sur le renforcement de la responsabilité individuelle des bénéficiaires via le renforcement du rôle joué par les agences de placement qui se voyaient maintenant octroyer davantage de compétences en termes de contrôle des efforts personnels (Fleckenstein 2011, 71-2). En effet, les offices d'emploi ayant à partir de ce moment obtenu un droit de sanction afin de contrôler les efforts du sans-emploi vis-à-vis des demandes de recherche d'emploi, les bénéficiaires pouvaient être contraints d'accepter des emplois en dehors de leur profil antérieur et moins rémunérés (Fleckenstein 2012, 857). En complémentarité avec des mesures de création d'emplois, l'acceptation d'emplois fut encouragée via des incitatifs d'application et de mobilité pour les bénéficiaires, puis par des subventions aux employeurs tentés de donner une chance aux individus avec des perspectives de réintégration faibles (Fleckenstein 2011, 72).

Plutôt que de privilégier l'investissement à long terme par des mesures d'employabilité permettant une réintégration stable au marché du travail, les mesures d'activation visaient plutôt à tester la volonté et la capacité de travailler tout en n'offrant que des opportunités temporaires d'emploi, notamment via du travail communautaire et des emplois saisonniers (Fleckenstein 2012, 857). Bien que ces opportunités d'emplois étaient mises à la disposition de tous, les bénéficiaires de l'aide sociale étaient soumis aux conditions les plus contraignantes, avec des sanctions pouvant aller jusqu'à une réduction de 25% de leurs

bénéfices et, dans les cas de manquement répétitif à la non-participation aux mesures jusqu'à une perte totale des droits sociaux sous forme monétaire (Adema et al. 2003, 32–34). Malgré l'incrémentalité de ces changements, la complémentarité de ceux-ci pointait vers un changement paradigmatique de la gestion du sans-emploi en Allemagne, suggérant non seulement la remise en cause de l'objectif de préservation de statut si cher à l'Allemagne, mais marquant également l'entrée en scène des idées de contrôle et de discipline de l'individu via le système de protection sociale. Ces emplois partiels, et le renforcement de leur acception, peuvent à ce titre représenter une première tentative de régler le problème du « welfare without work », d'augmenter la compétitivité de l'Allemagne via une diminution du coût de la main-d'œuvre tout en palliant partiellement à la faible croissance du secteur des bas salaires.

#### *Les gouvernements Schröder : À la recherche d'une solution pour le chômage*

Si l'élection du SPD en 1998, en coalition avec le Parti vert, peut partiellement être vue comme une réaction de l'électorat face aux tentatives controversées du gouvernement Kohl de remise en question du modèle allemand, elle ne signifia pas l'arrêt complet des tentatives de réformes. Le chômage ayant fait les manchettes plus souvent qu'à son tour lors des élections de 1998, Schröder promit que « within four years, no more than 3.5 million in Germany would be without a job » (King 2002, 125). Bien que le gouvernement nouvellement élu ait rejeté l'approche proposée précédemment, restant fidèle au maintien du statut, celui-ci a emprunté la voie ouverte par Kohl, accélérant même le tournant pris vers l'activation (Seeleib-Kaiser 2004, 24). Les réformes sous Kohl ayant été mises en place de manière plutôt unilatérale suite au dysfonctionnement de l'Alliance pour l'Emploi, le gouvernement Schröder proposa une résurrection de celle-ci, avec comme objectif de résoudre le problème du chômage entre partenaires sociaux (Thompson 2010, 252).

Dans un contexte de changements structurels globaux, les efforts d'investissement social, malgré le soulèvement de l'importance de la formation professionnelle, furent plutôt modestes pour un gouvernement de gauche ; ce qui s'explique notamment par le veto du Ministère des Finances qui, en cohérence avec la priorité de consolidation budgétaire, excluait d'emblée toutes politiques publiques coûteuses (Fleckenstein 2012, 859-60). Le SPD était divisé de l'intérieur entre les « modernisateurs », privilégiant des mesures de workfare s'apparentant au cas anglais, et les « traditionalistes » s'opposant à celles-ci, tout en détenant



encore une position de veto favorable. Du fait de la division interne et du contrôle du Bundesrat par l'opposition, les syndicats restaient forts à la table des négociations et la probabilité d'une flexibilisation unilatérale de la main-d'œuvre par le gouvernement était plutôt faible (Thompson 2010, 252). Ce faisant, l'Alliance pour l'emploi offrait un compromis permettant à la fois de continuer sur la voie empruntée par Kohl, sans risquer de s'aventurer trop loin, de peur de perdre trop d'appuis chez les syndicats et auprès de l'électorat.

Bien qu'à ce stade la définition d'un emploi convenable et la structure de protection n'aient eu à faire face à aucun changement majeur, on s'attendait tout de même à une coopération complète des bénéficiaires face à l'objectif de réintégration (Fleckenstein 2012, 859). Dans cette veine, la création du programme JUMP – qui opéra de 1999 à 2003 avant de se voir remplacer par JUMP Plus – visait la mise en place de mesures de formation et d'éducation visant directement les jeunes chercheurs d'emploi de 15 à 25 ans ainsi que des subventions au travail et à la création d'emplois sous la forme d'une diminution des contributions assurantielles afin de diminuer les coûts de la main-d'œuvre allemande, principalement peu qualifiée et dépendante des ressources limitées de l'État (Fleckenstein 2011, 76; Fleckenstein 2012, 859). Telles que présentées au tableau 4, plusieurs des mesures proposées par la loi Job-Aktiv jetèrent les bases aux mesures d'activation à venir.

*Tableau 4 : La loi Job-Aktiv et ses principales mesures*

<b>Placement en emploi</b>
Introduction des coupons de placement, du profilage obligatoire et des contrats d'intégration
Accessibilité des mesures d'intégration sans temps d'attente
<b>Renforcement de la formation professionnelle</b>
Introduction de la rotation en emploi
Amélioration des subventions de formation pour les travailleurs faiblement qualifiés et âgés
Renforcement de l'aspect qualificatif des mesures de création d'emplois
<b>Renforcement du lien entre les politiques structurelles et du marché du travail</b>
Introduction et promotion des infrastructures de création d'emplois
Flexibilisation de l'utilisation des mesures de création d'emplois
<b>Source : Tableau basé sur celui de Fleckenstein (2011, 80)</b>

Dès 2001, l'accent fut mis sur l'amélioration du placement en emploi grâce aux contrats d'intégration, à l'obligation de profilage du bénéficiaire ainsi que par une plus grande implication des agences privées de placement (Huo 2009, 135). Le JobAktiv de 2001, en tant que point de départ des mesures d'activation formelles en Allemagne, ne représenta pas la seule tentative d'activation des sociaux-démocrates alors que deux modèles concernant la

création d'emplois à bas salaire furent également testés : le modèle « Saar » et celui retenu, le « Mainz », qui malgré son évaluation peu reluisante se voyait adopté alors que les élections de 2002 approchaient à grands pas (Fleckenstein 2011, 76). Avec l'augmentation continue du chômage de longue durée et la constante préoccupation des coûts financiers, la question de l'incitation au retour à l'emploi prit du terrain alors que les agences locales PES et les offices municipales d'aide sociale mirent de l'avant l'« initiative Mozart » visant la réintégration des chômeurs de longue durée (Eichorst et al. 2010, 70). Ce modèle était quant à lui principalement utilisé en tant que pont de coopération entre les services à l'emploi proposés par le gouvernement central et les autorités régissant l'aide sociale (Fleckenstein 2011, 76).

Malgré la popularité de l'État-providence allemand jusqu'au début des années 2000, autant à l'Est qu'à l'Ouest, la majorité des Allemands voyait l'objectif du plein-emploi (75%) et le maintien du niveau de vie des sans-emplois (80%) comme relevant de la responsabilité de l'État. Malgré ce support considérable, la nécessité perçue de réformes du marché de l'emploi était également très prononcée (80%) (Fleckenstein 2011, 5). Bien que le gouvernement Schröder n'avait pas de plan concret de réformes, l'idée de l'utilisation de l'activation était acceptée à demi-mesure et les mesures de workfare étaient hors de question pour une part importante du parti (Fleckenstein 2012, 863). Malgré le consensus général au sein du SPD que le modèle allemand, tel qu'il avait été appliqué jusque là, n'était plus praticable dans un contexte de consolidation budgétaire et de limitation des contributions sociales (Fleckenstein 2008), les retraites hâtives avaient malgré tout été pratiquées jusqu'en 2001. Alors que la crise fiscale touchant les municipalités fut exacerbée par l'augmentation des bénéficiaires de l'aide sociale, suite au resserrement des conditions d'éligibilité de l'assurance-chômage, la question des finances publiques prit encore davantage de terrain.

#### *Les réformes Hartz : Apprentissage, muselage et remise en cause du modèle allemand*

Si les notions d'obligation de travail et d'efforts individuels étaient déjà présentes au sein du SPD, la notion d'investissement social était préférée par certains de ses acteurs principaux, notamment Lafontaine, qui envisageaient principalement les politiques du travail comme devant venir enrichir l'employabilité des individus plutôt qu'une simple diminution de leurs coûts (Huo 2009, 76). Le départ de Lafontaine – qui était jusqu'à sa résignation en 1999 en accord avec certaines mesures des réformateurs (dont la réduction des heures de travail),

mais qui s'opposait farouchement à la restriction des bénéfices et à une trop grande conditionnalité de ceux-ci – marqua un tournant dans la définition normative du travail adoptée au sein du SPD, avec notamment la montée en puissance de Schröder et la nomination de Wolfgang Clement au Ministère de l'Économie et du Travail (Huo 2009, 75 ; Zohlnhöfer 2004, 120). L'idée de l'augmentation de la conditionnalité, déjà présente dans le manifeste du parti à l'élection de 1998, fut plus assumée dans celui menant aux élections de 2002 ; cela se ressentit principalement dans les modèles d'activation évoqués, passant du modèle danois vers celui britannique, et l'accent mis sur la responsabilité individuelle (Huo 2009, 75).

Au début de 2002, un scandale autour de la manipulation et de la falsification des statistiques de placement par l'Office fédéral du travail vint ouvrir une fenêtre d'opportunité (Kingdon 1984) et rendit inévitable une réforme de cet organisme, permettant ultimement la mise en place de réformes en profondeur des politiques du marché du travail. Le conseil d'administration fut dès lors transformé en un conseil de surveillance ; remplaçant les partenaires sociaux en place par des professionnels « soumis aux mêmes règles de séparation des fonctions de gestion et de surveillance que les sociétés cotées » (Thompson 2010, 253). La politique consensuelle appliquée précédemment s'étant révélée infructueuse, le gouvernement mis en place la Commission Hartz, dirigée par Peter Hartz (Directeur des ressources humaines de Volkswagen), afin de potentiellement aller outre l'influence des traditionalistes et des groupes syndicaux (Fleckenstein 2012, 860).

Les 15 membres de la commission ont été choisis par M.Hartz, en étroite collaboration avec les services de la Chancellerie. La commission comprenait deux experts universitaires (un professeur de droit et un politologue), deux syndicalistes et un représentant d'une organisation patronale. Les autres membres provenaient de cabinets de consultants en gestion, de conseils d'administration de sociétés commerciales et des milieux politiques. Il n'y avait aucun membre du DGB, de la BDA et du BDI, ni du ministère du Travail. (...) Ce qui était également notable, c'est que la commission ne comptait aucun représentant des partis d'opposition ou de l'aile « traditionaliste » du SPD. (Tompson 2010, 253)

La Commission Hartz permettait à la fois de briser avec la voie corporative empruntée par l'Alliance pour l'emploi tout en laissant du temps au gouvernement Schröder pour la formulation d'une nouvelle politique. Signalant une érosion du rôle privilégié des partenaires sociaux dans la formulation de politiques (Streeck 2009), la stratégie unilatérale du

gouvernement Schröder, face aux élections qui approchaient à grands pas, fut d'utiliser la Commission Hartz afin de museler les voix dissidentes des traditionalistes du SPD et des firmes syndicales (l'idée de gouvernement par commission ; Dyson 2005) afin de proposer des réformes majeures allant à contresens de la position normalement défendue par celles-ci. En effet, la « commission a interprété son mandat de façon très extensive, introduisant au cœur du débat un ensemble de propositions qui n'auraient probablement jamais vu le jour si les institutions corporatistes en place avaient été les seules à intervenir » (Thompson 2010, 248). Alors que les taux de chômage stagnaient et que plusieurs parlementaires étaient de plus en plus insatisfaits des PES, certains d'entre eux étaient prêts à se compromettre sur certaines mesures de « workfare » proposées par les modernisateurs (Fleckenstein 2012, 862-3). La Commission Hartz, plutôt que de « lier les mains du gouvernement » (Dyson 2005) permit donc d'augmenter à la fois la marge de manœuvre gouvernementale et la potentialité d'une forme d'activation plus dure. Si la direction des réformes à venir pointait déjà en direction d'une forme quelconque d'activation, la principale conséquence fut d'accélérer grandement la vitesse avec laquelle ce processus allait s'enclencher (Fleckenstein 2011, 18).

Dans un contexte où l'Allemagne semblait comparativement en position défavorable quant à la question du chômage et que les alternatives de politiques publiques semblaient indéterminées et non-consensuelles, le gouvernement Schröder chercha des solutions via l'apprentissage des meilleures pratiques étrangères, tout en utilisant la Commission Hartz comme moyen de tâter l'opinion publique face à certaines propositions risquées (Tompson 2010, 253). Ce faisant, la fenêtre d'opportunité ouverte vint à se transformer, dans un contexte d'incertitude, en une potentielle fenêtre d'innovation (Kingdon 1984; Fleckenstein 2011, 44). Le rapport de la Commission Hartz fut publié six semaines avant l'élection de 2002 et ses principales recommandations pointaient clairement vers une forme d'activation permettant de faire reculer rapidement les taux de chômage qui ne cessaient d'augmenter (voir tableau 5). Avec la campagne qui faisait rage, Schröder approuva sans attendre les recommandations de la commission alors que l'aile gauche du SPD fut essentiellement contrainte de le suivre dans cette voie. De plus, « en renonçant à proposer une réduction de la durée de l'allocation d'assurance chômage, la commission a facilité l'acceptation du reste des mesures par les syndicats » (Tompson 2010, 255).

Tableau 5 : Les principales recommandations de la Commission Hartz

<b>Création d'emplois</b>
1. Mise en place d'« agences de services personnels » auprès de chaque agence pour l'emploi.
2. Promotion de l'emploi à temps partiel dans les services domestiques (« mini-jobs »).
3. Introduction du travail indépendant ou de l'emploi familial comme nouvelle forme de travail bénéficiant d'avantages fiscaux et d'aides d'une durée maximale de trois ans (Ich, AG)
4. Mise en place de prêts à faible taux d'intérêt « Job Floater » au profit des PME qui créent des emplois et embauchent des chômeurs.
5. Introduction d'un « bilan emploi » des entreprises, l'assurance chômage accordant une prime aux entreprises ayant un bilan positif dans le domaine de l'emploi.
<b>Amélioration du placement</b>
1. Création de centres pour l'emploi dans tout le pays.
2. Simplification du droit du travail, mise en place d'équipes de conseil et obligation de notification des licenciements et des démissions.
3. Développement de l'offre de services d'accueil de l'enfance.
4. Conditions plus sévères pour le refus d'une offre d'emploi.
5. Renversment de la charge de la preuve en cas de refus d'une offre d'emploi et introduction de sanctions flexibles.
6. Action en faveur de la formation et de l'emploi des jeunes.
7. Emplois-passerelles pour les travailleurs âgés, avec aides à ceux qui acceptent un emploi moins bien rémunéré ou prennent une retraite anticipée.
<b>Réforme de l'Office fédérale</b>
1. Simplification des instruments de promotion de l'emploi et renforcement de la concurrence.
2. Regroupement des allocations chômage et des prestations de protection sociale.
3. Organisation plus efficace des flux opérationnels et des activités de contrôle du BA.
<b>Reproduction du tableau fait par Tompson (2010, 254; résumé de la Commission Hartz)</b>

Dès l'entrée au pouvoir du gouvernement Schröder, la situation économique ne s'étant pas améliorée, les modernisateurs et leurs partenaires gagnèrent du terrain et s'engagèrent promptement dans le processus parlementaire avec la création quasi immédiate d'un groupe chargé de la mise en place de la réforme comprenant Peter Hartz, le Chef de la Chancellerie fédérale et Wolfgang Clement, sous la direction de Schröder lui-même (Tompson 2010, 255). Se basant à la fois sur les « meilleures pratiques » locales issues de l'initiative Mozart et internationales (principalement l'Angleterre), l'objectif était de trouver la solution permettant de diminuer le chômage le plus rapidement possible (Eichorst et al. 2010, 75). Au niveau de la formulation de la politique, l'expertise provint principalement des spécialistes du Ministère du travail nouvellement créé (dirigé par Clement). Le fait que celui-ci était maintenant fusionné avec le Ministère de l'Économie et de la Technologie (plus libéral), cette fusion annonçait une mise en application rapide des lois et permettait de mettre en veilleuse les réticences normalement émises par l'ancien ministère (Thompson 2010, 248 et 255). Même dans le cas de Hartz IV, qu'on peut principalement associé à la Commission et à Schröder (et le clan des

modernisateurs), le Ministère, appuyé par un forum d'expertise organisé par un think tank, a joué un rôle prépondérant en termes d'apprentissage ; ses propositions ayant non seulement pénétrées les débats de la Commission, mais ayant essentiellement été adoptées dans le rapport final, puis mises en évidence avec les lois Hartz (Fleckenstein 2008 ; Fleckenstein 2012, 864).

Le gouvernement Schröder voulant à la fois consolider la position financière et compétitive allemande, les réformes Hartz proposées en vinrent à clairement privilégier l'approche « workfare » des modernisateurs, allant plus loin que Kohl et laissant une place mineure à la stratégie d'investissement social (Fleckenstein 2012, 860). Le nouveau régime, principalement modelé selon l'exemple britannique (Fleckenstein 2008), signifiait une restructuration majeure des piliers de la protection du sans-emploi via le regroupement des bénéficiaires aptes sous un même programme et revoyait en profondeur l'équilibre entre les droits et les obligations, qui tendaient maintenant vers une plus grande activation. La configuration des lois Hartz en quatre principaux volets permettait à ce titre une plus grande rationalisation de l'exercice parlementaire tout en diminuant les risques d'avortement général en réaction à certaines mesures controversées (Tompson 2010, 256)

### **Les réformes Hartz : la marchandisation du sans-emploi comme remède au chômage**

Avec les réformes Hartz, le gouvernement Schröder a non seulement continué les changements opérés par les gouvernements précédents, mais a également intensifié ses efforts vers une activation des personnes sans emploi. Malgré la non-popularité de cette stratégie de création d'emplois chez une part importante des traditionalistes du SPD, cette voie fut finalement prise suite à un muselage politique partiel de ces derniers, tout en étant en connivence avec l'idéologie des Chrétiens-démocrates, qui avaient déjà démontré leur désir d'utiliser l'activation de style « workfare » comme une solution au chômage et à l'imposant fardeau financier qui accompagnait la stratégie de « welfare without work ». Comme souligné par Scharpf (2000, 114), le problème allemand n'en était pas un de manque de compétitivité dans les secteurs exposés aux marchés internationaux, mais plutôt un relevant de l'incapacité à générer des emplois dans le secteur des services, afin de compenser pour les pertes d'emplois provenant justement du maintien de la compétitivité des industries allemandes.

Avec les réformes Hartz, les conditions de création d'emplois au niveau tertiaire, bien qu'étant indirectement subventionnées par l'État, ont été fortement revues à la hausse et

permettent d'envisager la configuration de celles-ci comme découlant de cet objectif d'économie politique bien précis. La construction du régime Hartz, grâce à la fenêtre d'opportunité que représentent les élections de 2002, vint en quelque sorte parachever les efforts déployés précédemment afin de régler le problème du chômage structurel allemand. Comme il a déjà été démontré, le changement à l'équilibre des droits et des obligations des personnes aptes sans emploi peut certes relever d'une logique méritocratique, mais peut également servir de levier de contrôle et de régulation de la main d'œuvre. Le tableau 6 présente les éléments majeurs des réformes Hartz du marché du travail telles qu'adoptées en 2002 et 2003.

*Tableau 6 : Les principaux éléments des lois Hartz du marché du travail*

<b>Lois</b>	<b>Principaux éléments</b>
<b>Mesures immédiates</b>	Réforme de la structure administrative des PES
	Dérégulation du placement d'emploi
<b>Hartz I</b>	Introduction des agences de service de la main-d'œuvre
	Dérégulation des agences temporaires d'emploi
	Resserrement des critères de travail convenable
	Introduction de bons pour une formation plus longue
	Réduction des contributions à l'assurance-chômage pour l'embauche d'un travailleur âgé
<b>Hartz II</b>	Introduction des programmes Mini-Job et Midi-job
	Introduction de « Ich, AG » (« Me\Family, Inc »; « Moi, incorporé »)
<b>Hartz III</b>	Les PES deviennent des « Agences Fédérales de l'Emploi » (Federal Employment Agency).
	Resserrement du régime de sanction
<b>Hartz IV</b>	Réduction de la durée maximale des bénéfices de l'assurance-chômage
	Introduction du programme de revenu minimum visant les individus aptes sans emploi
	Resserrement du critère d'un emploi convenable et du régime de sanction
	La mise sur pied des Centres de l'Emploi (Job Centres)
	Introduction des opportunités d'emplois (One-Euro Jobs)
	Introduction de subvention de départ pour les travailleurs autonomes
<b>Tableau basé sur celui de Fleckenstein (2011, 88)</b>	

*Les mesures d'activation : Contraindre et diriger le sans-emploi*

De manière générale, les principales mesures immédiates proposées par Hartz ne furent l'objet que de peu de débat public. Quant à elles, « les deux premières lois, portant sur les éléments les moins controversés, ont été rapidement adoptées à l'automne de 2002, l'élan réformateur ne s'étant pas démenti après le scandale du BA et la victoire électorale du gouvernement » (Tompson 2010, 257). Malgré leur adoption rapide, celles-ci représentaient la

fondation sur laquelle le nouveau régime allait s'ériger et permettre un placement en emploi plus efficace. En effet, avec comme objectif majeur la réintégration durable des bénéficiaires à un emploi à long terme via des agences de travail temporaire (et intérimaire) (Fleckenstein 2012), les agences de services du personnel (et personnalisé ; « personnel service agencies »), soit principalement les PES (Public Employment Services), furent créés alors que celles déjà présentes eurent à faire face à des réformes administratives et à une dérégulation du placement en emploi. À ce titre, plusieurs restrictions concernant les agences de travail temporaire, autant commerciales que sans but lucratif, furent abandonnées afin d'augmenter leur attrait pour les employeurs (Fleckenstein 2012, 861).

En moins de deux ans, bien que tous les projets de loi proposés furent adoptés, les lois Hartz III et IV soulevèrent davantage de débats. En effet, celles-ci faisaient partie de l'Agenda 2010, qui se proposait d'aller encore plus loin que les recommandations faites par la commission, et soulevaient la grogne des milieux de gauche. « L'adoption de Hartz III s'est faite néanmoins sans grandes difficultés, puisqu'il ne fallait pas l'approbation du *Bundesrat* contrôlé par l'opposition, et que ce qui retenait l'attention, c'était essentiellement la réforme, plus controversée, des prestations prévues par Hartz IV. (Tompson 2010, 257-58).

Hartz IV was perceived as a social cruelty that would result in severe benefit cuts, increasing poverty, strict supervision of jobseekers and forcing people in low-wage jobs, thus leading to a growing number of working poor and a tacit Americanization of the German labour market, something that had to be avoided by any means. (Eichorst et al. 2010, 76)

Malgré la grogne populaire et la perte d'appuis chez le SPD, la diminution de la durée maximale de l'assurance chômage à 12 mois (de 32 mois à 18 mois pour les personnes âgées de plus de 55 ans<sup>6</sup>) fut adoptée et visait principalement à réduire les contributions faites au programme afin de stimuler la création d'emplois. À ce titre, la réduction des contributions à l'assurance-chômage pour l'embauche des travailleurs âgés sous Hartz I visait non seulement à favoriser leur embauche, mais permettait également, en complémentarité avec les réductions de durée à l'assurance-chômage, de mettre un frein à la politique des retraites hâtives. Tel que présenté au tableau 7, les conditions d'éligibilité ainsi que de maintien des bénéficiaires ont été

---

<sup>6</sup> Il est à noter que la durée maximale pour les personnes âgées fut revue à la hausse sous la Grande coalition. Toutefois, malgré la sévérité du changement sous Hartz, celle-ci n'a fait qu'ajuster les lois en surface, sans rien y enlever en substance (Menz 2010).



fortement resserrées en Allemagne au fil des années, d’abord sous Kohl, avec une restriction des droits à l’assistance chômage, puis sous Schröder, avec une diminution de la durée des droits à l’assurance chômage.

Tableau 7 : Principaux changements aux conditions d’éligibilité et de droits du système assurantiel allemand

Année	Conditions d’éligibilité et de droits
1982	ALG : Augmentation de la période de contributions minimales de 6 à 12 mois. ALH : Augmentation de la période de contributions de 70 à 150 jours.
1994	ALH : Le droit à des bénéfices pour les individus n’ayant pas eu accès aux bénéfices d’ALG, auparavant illimité, se voit maintenant restreindre à une année.
2000	ALH : Les droits pour ceux ayant déjà contribué à ALG sont abolis.
2004(5)	ALG : La durée maximale des droits est maintenant de 12 mois (18 pour les personnes de plus de 55 ans). ALH : Les bénéficiaires doivent maintenant se rapporter au programme ALG II qui élargit la définition de sans-emploi et resserrement du test de revenus.
<b>Légende</b> :ALG ( <i>Arbeitslosengeld</i> ) : Assurance-chômage ; ALH ( <i>Arbeitslosenhilfe</i> ) : Assistance-chômage ;ALG II : Aide sociale pour personnes aptes à l’emploi <b>Source</b> : Clasen et Clegg 2007	

La diminution de la générosité du système assurantiel a eu pour principale conséquence la remise en cause de la logique de maintien du statut et un recours plus rapide des chômeurs à l’aide de dernier recours. Bien que le resserrement de l’assurance-chômage fût contesté grandement, la fusion de l’assistance chômage et de l’aide sociale était consensuelle et permettait ainsi de rassembler (presque) tous les bénéficiaires aptes à l’emploi sous un même régime. Le fait que les conditions de conduite à l’aide sociale soient plus sévères allait ultimement permettre de contraindre encore plus de bénéficiaires à se diriger vers le marché des bas salaires. En effet, seuls les individus sans emploi à court terme étaient ainsi en mesure de refuser partiellement des emplois alors que le vaste bassin de main-d’œuvre peu qualifiée allait se voir potentiellement activée via le PRM les visant.

Principalement, les réformes Hartz visaient d’une part à augmenter l’offre de main-d’œuvre à, espérons-le, bon marché, et de l’autre, à favoriser l’emploi des bénéficiaires peu qualifiés par les employeurs. En effet, malgré l’introduction de bons supplémentaires pour les bénéficiaires voulant accéder à une formation plus longue que prévue, les principales mesures visaient une réintégration rapide du sans-emploi au marché du travail, principalement via la diminution des coûts associés à la main-d’œuvre peu qualifiée. « La réforme visait à favoriser la réinsertion des allocataires les mieux à même de retrouver un emploi en diminuant de fait

leur salaire de réserve » (Tompson 2010, 256) et en augmentant les conditions par lesquelles ceux-ci seraient en mesure de bénéficier de l'aide de dernier recours. De plus, « avec la mise en place de taux progressifs de retrait des prestations, le risque était moindre que l'emploi ne soit pas intéressant financièrement » (Tompson 2010, 256), faisant en sorte que les perspectives de réintégration étaient augmentées.

En termes de retour à l'emploi, l'idée de responsabilité individuelle fut quant à elle la pierre angulaire de la stratégie d'activation. Dans le vocabulaire allemand, cela se traduit par « *Fördern und Fordern* », soit promouvoir et encourager l'effort individuel dans cette quête de l'emploi, la route prescrite vers l'intégration sociale.

Unemployed persons pursuant to § 119(1) SGB III are persons without work, seek to end their unemployment (personal efforts) and are available for the placement efforts of the Employment Agency (availability). Persons are considered to be without work if they do not work at all or if they work less than 15 hours per week. To be available, the unemployed person must be capable of working and be prepared to work, i.e. have the subjective will to work. Unemployed persons have to devote personal efforts in order to utilize all possibilities available for their occupational integration (§ 119 (4) SGB III). These efforts include the performance of duties set forth in the integration agreement, participation in third-party placement services and the use of self-information facilities provided by the Employment Agencies. The concept of personal effort bears activating features in that the search for employment is a precondition for the receipt of unemployment benefit. (Eichorst et al. 2010, 83)

Bien que plusieurs mesures d'activation et d'intégration des individus sans emploi fussent introduites sous Kohl, celles-ci visaient principalement les bénéficiaires de l'assurance et de l'assistance chômage tout en ne remettant pas profondément en cause la logique du maintien du statut. Malgré que celles-ci pointaient déjà en direction d'une augmentation des emplois temporaires, d'un resserrement de la définition d'un emploi convenable et d'une priorisation de la responsabilité individuelle dans le retour à l'emploi, elles n'étaient pas accompagnées de sanctions et de contrôles aussi sévères. Par exemple, si les mesures d'activation (notamment le programme « *Help to Work* ») étaient déjà présentes à l'aide sociale, elles n'étaient en pratique pas appliquées systématiquement auprès des bénéficiaires (Eichorst et al. 2010, 69). Ce faisant, ils étaient encouragés à sortir de leur dépendance aux bénéfices étatiques, mais n'étaient en rien contraints à le faire.

Earlier, unemployment benefits and so-called active labour market policies *were supposed to help* the unemployed get back to work (that is, a secure, full-

time and well-paid job according to the German notion of a ‘standard employment relationship’). In this new model, the unemployed either are forced to enter ‘labour market measure careers’ or are put on early retirement, or they even have to work (or to demonstrate a willingness to work) to ‘earn’ their benefits – not in jobs that provide social security but rather in publicly provided or subsidized community service measures. (Ludwig-Mayerhofer 2002, 76)

Les obligations de base à remplir pour la réception des droits monétaires sont maintenant plus grandes, faisant en sorte que l’aide sociale, en tant que droit social, est transformée en une « offre qu’on ne peut refuser » (Lodemel and Trickey 2000). Les mesures d’intégration ne sont plus volontaires, ou simplement encouragées, elles font maintenant partie intégrante du contrat de base liant le bénéficiaire à l’État. Les réformes Hartz avaient comme principal objectif de réduire le chômage ainsi que les coûts lui étant associés tout en réduisant la dépendance des individus aux bénéfices sociaux (Eichorst et al. 2010, 71). Ce faisant, couplé à des bénéfices moins généreux, le placement des bénéficiaires fut accéléré via une formalisation des mesures actives ainsi que par l’obligation d’accepter n’importe quel emploi. De plus, les bénéficiaires ne démontrant pas assez de dévotion individuelle quant à la prise en main de leur situation de sans-emploi, refusant de se soumettre aux mesures d’intégration ou n’acceptant pas les offres emplois, peuvent maintenant voir leurs bénéfices sociaux coupés drastiquement (Fleckenstein 2008).

Both and his or her non-compliance with agreed duties, but also the rejection of a reasonable job offer, an immediate offer or a public employment opportunity without a valid reason lead to a 30 percent reduction of benefits upon first breach of duty. A second breach of duty incurs a 60 percent reduction, followed by the complete withdrawal of benefit if a renewed breach occurs within a year. To ensure the constitutionally guaranteed subsistence minimum, the provision of in-kind benefits is left to the duty-bound discretion of the institution granting basic security § 31(3) SGB II (Wunder and Diehm 2006). (...) This also led to stricter sanctioning clauses for beneficiaries under 25 that stipulated that after the first incidence of misconduct, benefits can be restricted to benefits in kind. However, the duration of sanctions can be reduced from 12 to 6 weeks. (Eichorst et al. 2010, 90-1)

Toutefois, l’augmentation de l’accent mis sur la responsabilité individuelle et le renforcement des comportements désirés via les sanctions ne sauraient contraindre l’individu apte sans emploi vers un secteur de l’économie plutôt qu’un autre en dehors des autres modifications faites au régime. En effet, tel que présenté au tableau 8, ce sont les principaux

changements aux conditions de conduite – autant pour les individus bénéficiant de l’aide sociale que de l’assurance chômage – qui donnent aux réformes Hartz tout leur sens. Celles-ci ont resserré les critères de ce que représente un emploi convenable tout en forçant les bénéficiaires de l’aide sociale à accepter des emplois faiblement rémunérés, principalement dans le secteur des services – où les conventions salariales sont peu développées – ou bien via les programmes publics d’emploi (Mini-jobs, Midi-jobs).

Tableau 8 : Principaux changements aux conditions de conduite pour les bénéficiaires aptes sans emploi en Allemagne

Année	Conditions de conduite et de comportement
1998	ALG et ALH : Resserrement des critères d’un emploi convenable : principalement définis en des termes monétaires, les emplois ne sont plus en lien avec les qualifications du bénéficiaire qui, après six mois, est fortement encouragé à accepter un emploi lui permettant d’obtenir des bénéfices nets supérieurs aux droits sociaux.
	Faire la preuve d’une recherche active d’emploi (sanctions plus sévères en cas de non-respect).
	ALG et ALH : Test d’emploi (aptitude) plus strict (depuis 1996 pour ALH) et possibilité de participation à des emplois saisonniers faiblement rémunérés à la requête des bureaux d’emploi.
	Introduction d’un contrat de réintégration évoquant les obligations du bénéficiaire.
	De meilleurs bénéfices pour les bénéficiaires qui acceptent des emplois moins rémunérés.
2002	<i>Job-Aktiv</i> : Accent mis sur l’activation via le placement en emploi, le profilage des bénéficiaires, une rotation d’emplois temporaires et la formation.
2003	Resserrement des critères d’un emploi convenable pour les individus jeunes, accompagnés par de nouveaux instruments visant à conseiller et à placer ceux-ci dans des emplois temps plein ou temporaires.
2004(5)	ALG II : Resserrement des critères d’un emploi convenable, qui se définit maintenant comme n’importe quel emploi légal, même si celui-ci se retrouve en dessous des conventions salariales collectives ou des salaires standards (selon la localité).
	ALG II : Les individus de moins de 25 ans doivent accepter des mesures de formation, un emploi convenable ou d’autres mesures d’intégration afin d’être éligibles.
<b>Légende</b> : ALG ( <i>Arbeitslosengeld</i> ) : Assurance-chômage ; ALH ( <i>Arbeitslosenhilfe</i> ) : Assistance-chômage ; ALG II : Aide sociale pour personnes aptes à l’emploi	
<b>Source</b> : Clasen et Clegg 2007	

Le changement majeur des réformes Hartz concerne donc la remise en question des standards normatifs d’emplois considérés comme satisfaisants, alors que la promotion des emplois atypiques fut davantage augmentée que dans les réformes précédentes. Bien que la définition d’un emploi convenable avait déjà été resserrée pour les bénéficiaires de l’assurance-chômage, ceux de l’aide sociale furent maintenant contraints d’accepter tout emploi légal ; mettant ainsi à mal les conditions « local custom » et les arrangements négociés collectivement afin de préserver un certain niveau de qualité d’emploi qui étaient sujet à l’approbation du Conseil Fédéral (Federal Council) (Fleckenstein 2012, 861). En effet,

« toutes les offres d'emplois, y compris les travaux d'utilité publique payés un euro de l'heure et ceux qui sont rémunérés en dessous des minima conventionnels (mini jobs, emplois aidés), sont considérées comme des 'emplois convenables' (Chagny, 2005, 2006 ; Menz, 2005) » (Burgi 2009, 218). L'opposition conservatrice ayant une majorité absolue à la Chambre haute, les négociations du comité de médiation avec la chambre basse, menaçait d'opposer son veto à toute version de Hartz IV ne comprenant pas ce type de changements (Fleckenstein 2012, 861). Les modernisateurs du gouvernement Schröder étant en accord avec la majorité de ces propositions, celles-ci se retrouvèrent incluses dans la loi.

Si la définition d'un emploi convenable a été resserrée dans la plupart des pays, le résultat est que les bénéficiaires aptes sont non seulement contraints de se trouver un emploi de plus en plus rapidement, mais que ceux-ci n'ont maintenant qu'un sursis de trois mois en Allemagne; faute de quoi, ils peuvent se retrouver avec un emploi en dehors de leur champ de compétences et en deçà de leur salaire précédent (Weishaupt 2013, 200). Des salaires allant jusqu'à 30% en deçà des niveaux négociés collectivement sont considérés comme étant raisonnables (Lehndorff et al. 2009, 123). Dans une même veine, les contrats d'emplois marginaux (Mini-jobs et Midi-jobs), prévoyant des contributions à l'assurance sociale moins élevées (donc moins coûteux pour les employeurs), ont également été revus dans l'optique de créer de l'emploi dans le secteur tertiaire à bas salaires (Fleckenstein 2012, 861). Les « mini jobs », s'ils sont exercés à temps plein, rapportent environ 400 euros mensuellement. À moins de raisons sérieuses dont ils doivent faire la démonstration, les bénéficiaires sont maintenant obligés d'accepter un emploi sur tout le territoire sous peine d'avoir des sanctions pouvant aller jusqu'à douze semaines (Burgi 2009, 217). En complémentarité, une subvention de départ (Ich-AG ; « Me, Inc ») fut mise en place afin d'encourager les individus sans emploi vers le travail autonome. Alors que le système assurantiel n'offre maintenant que 12 mois de prestations, et que le PRM visant les individus aptes a vu le jour, cela fait en sorte que la plupart des sans-emplois peuvent se retrouver assez rapidement à accepter ce genre d'emploi faiblement rémunéré.

Bref, ces mesures d'activation, tout comme certaines subventions à l'emploi pour les employeurs, ont pour objectif explicite de pousser les bénéficiaires à accepter des emplois peu rémunérés, ou bien au salaire minimum (Marx, Marchal et Nolan 2013, 55-56). Bien que cette intention n'ait été que semi-avouée durant la campagne, notamment en raison de la remise en

cause du modèle allemand qu'il supposait, cet objectif de croissance des emplois faiblement rémunérés a été évoqué par Peter Hartz lui-même le 16 août 2003 avec la présentation des résultats de la Commission Hartz (quelque peu éclipsé par les inondations) (King 2002, 133).

The commission inter alia suggested encouraging temporary and short-term work by the creation of 'personnel service agencies', state run counterparts to private temporary employment agencies; creating employment in the low paid sectors of the labour market via so-called 'mini-jobs', which should only be subject to a flat-rate contribution to social security of ten per cent; and encouraging self-employment, so-called 'Me inc.'s ('Ich AGs'), via tax incentives. (Zohlnhöfer 2004, 115)

En complémentarité avec des aides publiques aux entreprises visant la création d'emplois faiblement rémunérés, principalement à temps partiel et visant les travailleurs peu qualifiés, cette stratégie de remise en emploi vise ultimement à subventionner les emplois précaires (Burgi 2009, 221) et ainsi permettre d'avoir accès à une main-d'œuvre à moindre coût. Les mini-jobs, qu'on peut qualifier d'emplois à temps partiel plutôt marginal, représentent maintenant près de 20% des employés et dans ce sens, ont permis le développement d'un secteur à bas salaire (Bosch et Kalina 2008) tant recherché par l'Allemagne.

#### *La marchandisation de l'individu apte sans emploi*

Bien que les bénéfices sociaux ne soient jamais assez élevés pour offrir une réelle alternative au travail (Esping-Andersen 1990, 23), la relation existante entre les droits et les obligations d'un individu peut pointer vers une plus (ou moins) grande marchandisation de l'individu face au marché du travail, principal pourvoyeur de revenus du système capitaliste. Telle que définie par Esping-Andersen (1990, 3), la dé-marchandisation représente « the degree to which [the various welfare states] permit people to make their living standards independent of pure market forces. It is in this sense that social rights diminish citizens' status as 'commodities' ». Ce faisant la générosité avec laquelle les individus sont traités par l'État-providence déterminera le degré de marchandisation de ceux-ci ; une marchandisation élevée signifiant une plus grande dépendance des individus face au marché du travail.

Le simple fait que des programmes sociaux soient offerts ne garantit en rien une diminution de cette dépendance. En effet, « it is not the mere presence of a social right, but the

corresponding rules and preconditions, which dictate the extent to which welfare programs offer genuine alternatives to market dependence » (Esping-Andersen 1990, 22). Ce faisant, bien qu'aucun index de démarchandisation des rapports sociaux n'existe pas pour les PRM, le fait de se baser sur sensiblement les mêmes critères (éligibilité, durée et conditions) nous a permis d'observer la marchandisation de l'individu apte sans emploi en Allemagne. Les PRM n'offrant que des bénéfices peu généreux basés sur un test de revenus, et l'équilibre contractuel du bénéficiaire apte sans emploi étant le plus conditionnel, une augmentation des conditions de conduite pointe encore davantage vers une marchandisation de l'individu. Dans le cas allemand, la manière dont a été construit le régime concernant les individus aptes sans emploi suggère que la marchandisation des bénéficiaires a non seulement été renforcée, mais que les réformes avaient également comme objectif principal de marchandiser ceux-ci dans une voie bien précise, celle du secteur à bas salaires.

L'agenda 2010 et les lois Hartz représentent un changement paradigmatique en termes de gestion du marché du travail alors que la logique de préservation de statut social et de standard de vie propre aux États conservateur-corporatiste a été remplacée par une logique d'activation couplée à des mesures de retranchement (Bleses et Seeleib-Kaiser 2004, 48–67; Clasen 2005, 67–76). Avec la création du nouveau programme visant les individus aptes, l'Allemagne a vu son modèle fortement évolué vers « an Anglo-American model of largely means-tested, flat rate jobless benefits » (Hassel et Williamson 2004, 13; voir aussi Kemmerling et Bruttel 2006). La réintégration à l'emploi selon des standards d'équivalence en lien avec le statut et le salaire antérieur, passa donc d'un principe général de l'État-providence allemand à une notion maintenant qu'appliquée essentiellement aux seuls sans-emplois à court terme. En effet, alors que la forte conditionnalité des bénéfices sociaux (via des mesures d'activation et de workfare, plutôt que d'investissement social) s'applique maintenant à la majorité des individus sans-emploi à long terme, l'Allemagne se positionne maintenant davantage dans une dynamique libérale de protection sociale.

Selon Palier et Thelen (2010), le développement inégal de la protection sociale entre d'une part, une générosité maintenue des bénéfices sociaux pour les insiders, et d'autre part, un mouvement vers une marchandisation plus élevée des outsiders, se réfère à l'idée de « dualisation » (voir aussi Fleckenstein et al. 2011). C'est justement l'idée de la marchandisation des outsiders qui nous intéresse ici. En effet, si les insiders du système

allemand, comme il a été abordé précédemment, représentent les individus les plus éduqués (ou plus spécialisés), les outsiders, eux, représentent ces personnes avec le moins de qualifications, et donc, qu'on peut potentiellement activer et diriger vers les secteurs de l'économie désirés. Tel que souligné par Kenworthy (2006, 53-55), la résolution du problème du chômage allemand, pour être réglé, passait potentiellement par la réduction des coûts sociaux ou bien en encourageant la croissance des emplois à bas salaire dans le secteur tertiaire. En ce sens, le problème du chômage allemand pouvait passer par une marchandisation plus élevée du sans-emploi et par une offre de main-d'œuvre à bas coût.

Les réformes Hartz ont, au final, permis l'atteinte de ces deux objectifs qu'on peut qualifier de complémentaires et représentent à ce titre un bel exemple du tournant pris par les politiques visant le marché du travail, avec une préoccupation vers l'offre de travail (supply-oriented) (Kenworthy 2011). Si la structure de l'État-providence allemand, telle que connue à l'époque s'appuyait sur un modèle « high equality, less activity », la construction du nouveau régime pour les individus sans emploi en vint à créer une logique différente (souhaitée) de « less equality, higher activity » (Eichorst et al. 2010, 100). Si ce changement a certes eu pour conséquences une augmentation des travailleurs pauvres en Allemagne, il a permis à la fois de « flexibiliser » (pour ne pas dire contraindre) la main-d'œuvre peu qualifiée à se trouver un emploi, souvent partiel et avec un salaire moindre, et de « régler » le problème du chômage, préoccupation constante de l'Allemagne depuis le début des années 1990.



## Conclusion

Le présent chapitre a permis d'aller outre la catégorisation selon le mérite proposée au chapitre 3 en conceptualisant les changements aux droits et aux obligations des individus aptes sans emploi en tant que leviers étatiques permettant l'atteinte d'objectifs d'économie politique bien précis. La construction du nouveau régime sous Hartz vint parachever les efforts d'activation des gouvernements Kohl, qui n'avaient emprunté la voie de l'activation qu'à demi-mesure du fait des contraintes institutionnelles allemandes. Le scandale de placement a non seulement permis l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité permettant des réformes en profondeur du marché du travail allemand, mais a également été utilisé politiquement par Schröder pour museler les voix dissidentes des syndicats et des traditionalistes du SPD.

Les modernisateurs, en connivence avec l'opposition, ont donc pu mettre de l'avant des mesures d'activation de style « workfare » afin de régler le problème du chômage structurel allemand et d'ultimement favoriser le développement d'un secteur à bas salaires. La configuration particulière du nouveau régime, bien que cet objectif n'ait été que semi-avoué durant la campagne, pointe clairement vers une marchandisation de l'individu apte sans emploi permettant de contraindre celui-ci à accepter un emploi faiblement rémunéré. Non seulement la distance entre le marché de l'emploi et la dépendance à un revenu étatique est-elle moins grande du fait du resserrement de l'assurance chômage, mais les réformes Hartz ont également permis de contraindre davantage la réintégration des sans-emplois via une augmentation des sanctions, la redéfinition de ce que représente un emploi convenable et la création de nouveaux programmes publics de création d'emplois.

## CONCLUSION

Le présent mémoire avait pour objectif de comprendre la détermination des droits et des obligations des individus aptes sans emploi en Allemagne. Pour ce faire, le premier chapitre a permis de constater que, malgré les divers outils de fixation et d'actualisation des montants de l'aide sociale à la disposition des États, il ne semble pas y avoir une logique claire de détermination des droits monétaires. En effet, si l'objectif premier des programmes de dernier recours est d'assurer un revenu minimal aux personnes à la marge du marché de l'emploi, la tendance générale des montants de l'aide sociale pointe vers une érosion de ceux-ci en raison de l'utilisation déficiente des moyens d'actualisation. L'Allemagne, bien qu'elle utilise diverses mesures d'indexation, ne fait pas exception à la règle et n'est pas en mesure de maintenir le pouvoir d'achat des bénéficiaires de l'aide sociale à travers le temps. À ce titre, la négligence des États envers l'adéquation des droits monétaires peut avoir comme objectif de préserver une distance de légitimité afin d'éviter que les individus ne s'enlisent dans la fameuse « trappe de la pauvreté », faute d'incitatifs au retour à l'emploi. Dans une même veine, l'État contemporain, faisant face à des contraintes budgétaires, peut utiliser cette indexation partielle afin de diminuer le fardeau financier de la sécurité sociale tout en renforçant le tournant pris vers l'activation.

Bien que le chapitre premier n'ait qu'offert que des indications plutôt formelles quant à la détermination des droits monétaires de l'aide sociale, le second chapitre a quant à lui étudié la générosité de l'aide sociale pour les individus seuls aptes en emploi selon un cadre théorique alliant à la fois l'analyse de la conditionnalité et du mérite d'une aide étatique. Cette revue de la littérature nous a permis de construire la position institutionnelle relative à l'individu seul apte sans emploi et de lier celle-ci à un degré de générosité, particulièrement au niveau de l'équilibre entre les droits et les obligations. Le cas allemand, principalement utilisé de manière illustrative, suit cette hiérarchie implicite du mérite. En effet, la différenciation catégorielle faite par les programmes de dernier recours allemands tend non seulement à séparer les citoyens selon leur appartenance à un groupe de mérite en particulier, mais fait en sorte que la générosité des droits monétaires de l'individu seul apte à l'emploi bénéficiant de l'aide sociale est la plus basse, même en contrôlant pour la situation familiale, et que la conditionnalité entourant la réception de ses droits est également plus grande. Bien que les montants de base des PRM sont sensiblement les mêmes, du fait de la construction historique

du système de dernier recours allemand avec base commune *Sozialhilfe*, l'individu apte sans emploi est tout de même celui qui se voit être soumis à davantage de conditions de conduite ainsi qu'à une logique plus forte d'incitation au travail.

Finalement, le dernier chapitre est allé au-delà des conditions de catégorie et de circonstances afin d'envisager les changements faits aux conditions de conduite en tant que leviers d'atteinte d'objectifs d'économie politique. L'Allemagne, considérée comme l'Homme malade de l'Europe jusqu'à tout récemment, a utilisé les réformes Hartz du marché du travail en tant que tremplin de développement du secteur tertiaire, principalement des bas salaires, afin de remédier à ses problèmes de chômage structurel. Le virage vers l'activation du sans-emploi, amorcé sous les gouvernements de Kohl, mais ne s'étant matérialisé qu'à demi-mesure, a été accéléré sous le deuxième mandat de Schröder grâce à une fenêtre d'opportunité ayant en quelque sorte muselé les voix dissidentes de la gauche allemande. Principalement, grâce à la mise en place de la Commission Hartz – qui servit à mettre de l'avant des propositions de réformes autrement coûteuses politiquement – et à un processus d'apprentissage incluant essentiellement les alliés des modernisateurs du SPD, un changement paradigmatique dans la gestion du chômage s'est opéré. Le gouvernement Schröder étant idéologiquement proche de l'opposition a non seulement adopté les recommandations de la commission, mais a également été plus loin. La configuration du nouveau régime – avec la mise en place de sanctions plus sévères, la création de programmes d'emplois publics et l'obligation d'accepter tout emploi légal – pointait clairement à régler le problème du chômage allemand via la croissance d'emplois faiblement rémunérés, permettant ainsi de pallier à la désindustrialisation et à la perte d'emplois dans le secteur manufacturier.

### *Les limites de l'étude*

Étant donné ma connaissance limitée de la langue allemande, il est certain que la question à l'étude aurait pu être abordée de manière différente, notamment via une analyse des discours entourant la mise en place des réformes Hartz, autant qu'au niveau des perceptions de mérite. À ce titre, la démonstration empirique de la hiérarchie implicite du mérite aurait pu être plus poussée, avec par exemple une comparaison des droits et des obligations de toutes les catégories de citoyen. Bien que l'objectif du mémoire n'était pas de vérifier dans quelle mesure le lien entre les critères de mérite et la réelle perception des citoyens allemands

influençait les régimes de droits et d'obligations, l'utilisation de sondage, même à titre illustratif, aurait permis d'ajouter de la profondeur à l'analyse. De plus, malgré l'envergure de la tâche, la récolte de davantage de données concernant les montants de l'aide sociale, incluant toutes les municipalités, aurait pu permettre de tester, via l'utilisation de méthodes quantitatives, le lien entre les bénéfices et les principaux indicateurs économiques.

## BIBLIOGRAPHIE

- Adema, W., D. Gray et S. Kahl. 2001. « Social Assistance in Germany ». *OECD Occasional Papers* 58. Paris: OECD.
- Albrekt Larsen, Christian. 2006. *The Institutional Logic of Welfare Attitudes : How Welfare Regimes Influence Public Support*. Aldershot : Ashgate.
- Appelbaum, L.. 2002. « Who Deserves Help? Opinions About the Deservingness of Different Groups Living in Germany to Receive Aid ». *Social Justice Research* 15 (3): 201–25.
- Bahle, Thomas et Vanessa Hubl. 2013. *EuMin - Minimum Income Protection in Europe*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research (MZES), University of Mannheim. En ligne. [http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/min\\_sicher/start\\_e.php](http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/min_sicher/start_e.php) (page consultée le 18 mars 2015).
- Bahle, Thomas et Vanessa Hubl. 2012. *EuMin - Minimum Income Protection in Europe. Database Documentation*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research (MZES), University of Mannheim. En ligne. [http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/min\\_sicher/files/EuMinDoc-en\\_2012.pdf](http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/min_sicher/files/EuMinDoc-en_2012.pdf) (page consultée le 18 mars 2015).
- Bahle, Thomas, Michaela Pfeifer et Claus Wendt. 2010. « Social Assistance ». Dans Francis G. Castles et al., dirs., *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 448-4.
- Bahle, Thomas, Vanessa Hubl et Michaela Pfeifer. 2011. *The Last Safety Net. A handbook of minimum income protection in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Barbier, J-C. et W. Ludwig-Mayerhofer. 2004. « Introduction : The many worlds of activation ». *European Societies* 6 (4) : 423-36.
- Behrendt, Christina. 2002. *At the Margins of the Welfare State*. Aldershot : Ashgate.
- Blekesaune, M. et J. Quadagno. 2003. « Public attitudes toward welfare state policies : A comparative analysis of 24 nations ». *European Sociological Review* 19 (5) : 415-27.
- Bleses, P. et M. Seeleib-Kaiser. 2004. *The Dual Transformation of the German Welfare State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bosch, G. et T. Kalina. 2008. « Low-wage work in Germany: an overview ». Dans G. Bosch et C. Weinkopf, dirs., *Low-wage work in Germany*. New York: Russell Sage Foundation, 19-112.

- Bourgeois, Isabelle. 2005. « Années Schröder : les ‘recentrages’ successifs de la politique économique et sociale ». *Regards sur l'économie allemande* 73 (varia) : 7-18.
- Brady, David. 2009. *Rich Democracies, Poor People. How Politics Explain Poverty*. Oxford : Oxford University Press.
- Burgi, Noëlle. 2009. « La construction de l'État social minimal en Europe ». *Politique européenne* 1 (no 27) : 201-232.
- Cantillon, Bea. 2011. « The paradox of the social investment state : Growth, employment and poverty in the Lisbon Era ». *Journal of European Social Policy* 21 (5) : 432-49.
- Cantillon, Bea et Natascha Van Mechelen. 2012. « Between dream and reality...On anti-poverty policy, minimum income protection and the European social model ». Dans Bea Cantillon, H. Verschueren et P. Ploscar, dirs., *Social Inclusion and Social Protection in the EU : Interactions between Law and Politics*. Antwerp : Intersentia, 173-204.
- Cantillon, Bea, Natascha Van Mechelen, Ive Marx et Karel Van Den Bosch. 2004. « L'évolution de la protection minimale dans les États-providence au cours des années '90 : 15 pays européens ». *Revue belge de sécurité sociale* 46 (3) : 511-552.
- Carroll, Eero. 1999. *Emergence and Structuring of Social Insurance Institutions: Comparative Studies on Social Policy and Unemployment Insurance*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Castles, Francis G. 2002. « Developing new measures of welfare state change and reform ». *European Journal of Political Research* 41 : 613-41.
- Christensen, Anna et Mattias Malmstedt. 2000. « Lex Loci Laboris versus Lex Loci Domicilii - an Inquiry into the Normative Foundations of European Social Security Law ». *European Journal of Social Security* 2 (1) : 69-111.
- Clasen, Jochen. 2005. *Reforming European Welfare States: Germany and the UK Compared*. Oxford: Oxford University Press.
- Clasen, Jochen et Daniel Clegg. 2007. « Levels and levers of conditionality : Measuring change within welfare states ». Dans Jochen Clasen et Nico A. Siegel, dirs., *Investigating Welfare State Change : The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 166-197.
- CNBES. 1998. *Profil du bien-être social: mythes et réalités*. Ottawa: Conseil national du bien-être social.

- Cohen-Solal, Marc, Philippe Montigny, and Jean-Marie Saunier. 1999. « Les transferts sociaux en Europe ». *Études et Résultats* 5 (février): 8.
- Cook, Fay Lomax. 1979. *Who should be Helped : Public Support for Social Services*. Beverly Hills, CA : Sage.
- Cook, Fay Lomax et E. Barrett. 1992. *Support for the American Welfare State*. New York: Columbia University Press.
- Coughlin, R. M. 1980. *Ideology, Public Opinion and Welfare Policy : Attitudes towards Taxes and Spending in Industrial Societies*. Berkeley : University of California.
- Cox, R. H.. 2001. « The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands But Not In Germany ». *World Politics* 53 (3): 463–498.
- De Swaan, Abram. 1988. *In Care of the State : State Formation and Collectivization of Health Care, Education and Welfare in Europe and America in the Modern Era*. Amsterdam : Bakker.
- Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël. 2003. *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Dyson, Kenneth. 2005. « Binding Hands as a Strategy for Economic Reform : Government by Commission ». *German Politics* (14) 2 : 224–47.
- EAPN. 2005. « Revenus Minima en Europe ». *Nouvelles du réseau EAPN* 114 (septembre-octobre) : 1-16.
- Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough et Whiteford, P. 1996. *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*. London: HMSO.
- Eichhorst, W. et L. C. Kaiser. 2006. « The German Labor Market: Still Adjusting Badly? ». *IZA Discussion Paper* 2215. Bonn: IZA.
- Eichorst, Werner, Maria Grienberger-Zingerle et Erigna Konle-Seidl. 2010. « Activating Labor Market and Social Policies in Germany : From Status Protection to Basic Income Support ». *German Policy Studies* 6 (1) : 65-106.
- Eichorst, Werner, O. Kaufmann et Regina Konle-Seidl. 2008. *Bringing the Jobless into Work ? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin : Springer.

- Esping-Andersen, Gøsta. 1996. « Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy ». Dans Gøsta Esping-Andersen, dir., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 66–87.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck et John Myles. 2001. *A New Welfare Architecture for Europe ? Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union*.
- European Parliament. 2010. *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010*. Brussels: European Parliament.
- Eurostat. 2015. *SILC : Revenu moyen et médian par type de ménage*. En ligne. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_di04&lang=fr](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di04&lang=fr) (page consultée le 16 janvier 2015).
- Eztevez-Abe, Margarita, Torben Iversen et David Soskice. 2001. « Social Protection and The Formation of Skills ». Dans Peter A. Hall et David Soskice, dirs., *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford : Oxford University Press, 145-183.
- Fleckenstein, Timo. 2012. "The Politics of Labour Market Reforms and Social Citizenship in Germany." *West European Politics* 35 (4): 847-68.
- Fleckenstein, Timo. 2011. *Institutions, Ideas and Learning in Welfare State Change. Labour Market Reforms in Germany*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fleckenstein, Timo. 2008. « Restructuring Welfare for the Unemployed ». *Journal of European Social Policy* (18) 2 : 177–88.
- Fleckenstein, Timo, Adam M. Saunders et Martin Seeleib-Kaiser. 2011. « The Dual Transformation of Social Protection and Human Capital ». *Comparative Political Studies* 44 (12) : 1622–50.
- Forma, P. et Olli Kangas. 1997. « Need, Citizenship or Merit: Public Opinion on Pension Policy in Australia, Finland and Poland », Dans S. Svallfors et P. Taylor- Gooby, dirs., *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*. London: Routledge, 161–89.



- Frazer, H. et E. Marlier. 2009. *Minimum Income Schemes across EU Member States. Synthesis Report*. Bruxelles : European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Gallie, D. et S. Paugam. 2002. *Social Precarity and Social Integration*. Brussels: European Commission.
- Gerring, John. 2004. « What is a Case Study and What is it Good for? », *American Political Science Review* 98(2): 341-354.
- Gough, Ian, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Tony Eardley, and Peter Whiteford. 1997. « Social Assistance in OECD countries ». *Journal of European Social Policy* 7 (1) : 17-43.
- Gough, Ian. 2001. « Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis ». *Journal of European Social Policy* 11 (2): 165-70.
- Goul Andersen, Jørgen. 2005. « Citizenship, unemployment and welfare policy ». Dans Jørgen Goul Andersen, Anne-Marie Guillemard, Per H. Jensen et Birgit Pfau-Effinger, dirs., *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol : The Policy Press, 75-92.
- Goul Andersen, Jørgen et Jan Bendix Jensen. 2002. « Employment and unemployment in Europe : overview and new trends ». Dans Jørgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Wim van Oorschot et Knut Halvorsen, dirs., *Europe's new state of welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*. Bristol : The Policy Press, 21-57.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2007. « More than data questions and methodological issues: theoretical conceptualization and the dependent variable 'problem' in the study of welfare reform ». Dans Jochen Clasen et Nico A. Siegel, dirs., *Investigating Welfare State Change : The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 13-23.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2002. *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982–1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- George, Alexander L. et Andrew Bennett. 2005. « Case Studies and Theory Development ». Dans Alexander L. George et Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge : MIT Press, 3-36.

- Handler, J. F. 2004. *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe. The Paradox of Inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanesch, W., Stelzer-Orthofer, C. et Baltzer, N. 2001. « Activation policies in minimum income schemes ». Dans Heikkilä, M. et Keskitalo, E., dirs., *Social Assistance in Europe*. Helsinki: Stakes.
- Harell, Allison, Stuart Soroka et Adam Mahon. 2008. « Is Welfare a dirty word? Canadian public opinion on social assistance policies ». *Options Politiques* (septembre): 53-8.
- Hassel, Anke et Hugh Williamson. 2004. *The Evolution of the German Model*. Londres : AGF Report.
- Horusitzky, Patrick, Katia Julienne et Michèle Lelièvre. 2006. « Un panorama des minima sociaux en Europe ». *Études et Résultats* No. 464 (Février): 12.
- Huber, Evelyne et John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hubl, Vanessa et Michaela Pfeifer. 2012. «Categorical Differentiation in the Light of Deservingness Perceptions : Institutional Structures of Minimum Income Protection for Immigrants and for the Disabled ». Dans Ive Marx et Kenneth Nelson, dirs., *Minimum Income Protection in Flux*. Houndmills et New York : Palgrave Macmillan, 161-189.
- Huo, Jingjing. 2009. *Third Way Reforms. Social Democracy after the Golden Age*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Immervoll, Herwig. 2009. « Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges ». *IZA Discussion Paper* No. 4627. Bonn : IZA.
- Jacobi, L. et J. Kluge. 2006. « Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labor Market Policy in Germany ». *IZA Discussion Paper* 2100. Bonn: IZA.
- Jensen, Per H. et Birgit Pfau-Effinger. 2005. « ‘Active’ citizenship : the new face of welfare ». Dans Jørgen Goul Andersen, Anne-Marie Guillemard, Per H. Jensen et Birgit Pfau-Effinger, dirs., *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol : The Policy Press, 1-14.
- Kangas, Olli. 1991. *The Politics of social Rights : studies on the dimensions of sickness insurance in OECD countries*. Stockholm : Swedish Institute for Social Research.
- Kangas, Olli et Joakim Palme. 2007. « Social rights, structural needs and social expenditure : a comparative study of 18 OECD countries 1960-2000 ». Dans Jochen Clasen et Nico A.

- Siegel, dirs., *Investigating Welfare State Change : The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 106-129.
- Karelis, Charles. 2007. *The Persistence of Poverty : Why the Economics of the Well-off Can't Help the Poor*. New Haven : Yale University Press.
- Kemmerling, Achim et Oliver Bruttel. 2006. « 'New Politics' in German Labour Market Policy? ». *West European Politics* 29 (1) : 90–112.
- Kenworthy, Lane. 2011. *Progress for the Poor*. Oxford : Oxford University Press.
- Kenworthy, Lane. 2008. *Jobs with Equality*. Oxford : Oxford University Press.
- Kenworthy, Lane. 2006. « Germany's Employment in Comparative Perspective ». Dans Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus, Anke Hassel, Philip Manow, dirs., *Transformationen des Kapitalismus*. Francfort, New York : Campus Verlag, 37-61.
- King, Ian. 2002. « A Damned Close-Run Thing: The German General Election of 2002 ». *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe* (10) 2 : 123-139.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Londres: Scott, Foresman and Company.
- Korpi, Walter. 1989. « Power, politics and state autonomy in the development of social citizenship : Social rights during sickness in 18 OECD-countries since 1930 ». *American Sociological Review* 54 (3) : 309-28.
- Korpi, Walter et Joakim Palme. 2003. « New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries 1975- 1995 ». *American Political Science Review* 97 (3): 1-22.
- Kuivalainen, Susan. 2005. *Families at the Margins of the Welfare State : A Comparative Study of the Prevalence of Poverty among Families Receiving Social Assistance*. Working Paper No. 43. Luxembourg : Luxembourg Income Study.
- Kuivalainen, Susan. 2004. *A comparative study on last resort social assistance schemes in six european countries*. Helsinki : Stakes.
- Kvist, Jon. 2007. « Exploring diversity :measuring welfare state change with fuzzy-set methodology ». Dans Jochen Clasen et Nico A. Siegel, dirs., *Investigating Welfare State Change : The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 198-214.

- Lehndorff, Steffen, Gerhard Bosch, Thomas Haipeter et Erich Latniak. 2009. « From the ‘Sick Man’ to the ‘Overhauled Engine’ of Europe? Upheaval in the German Model ». Dans Gerhard Bosch, Steffen Lehndorff et Jill Rubery, dirs., *European Employment Models in Flux. A comparison of Institutional Change in Nine European Countries*. New York : Palgrave Macmillan, 105-130.
- Leibfried, Stephan. 1992. « Towards an European welfare State? On integrating poverty regimes in the European Community ». dans Z. Ferge, J. Kollberg, dirs., *Social policy in a changing Europe*. New York et Frankfurt : Westview/Campus Verlag, 245-80.
- Leisering, Lutz et Stephan Leibfried. 1999. *Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public : Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Volume 1 : The Story*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Lødemel, Ivar. 1997. *The welfare paradox : income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946-1966*. Oslo ; Boston : Scandinavian University Press.
- Lødemel, Ivar et H. Trickey. 2001. *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang. 2002. « To be or not to be employed? Unemployment in a ‘work society’ ». Dans Jørgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Wim van Oorschot et Knut Halvorsen, dirs., *Europe's new state of welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*. Bristol : The Policy Press, 75-90.
- Manow, Philip et Eric Seils. 2000. « Adjusting Badly : The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy ». Dans Fritz W. Scharpf et Vivien A. Schmidt , dirs., *Welfare and Work in the Open Economy. Volume II. Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford and New York: OxfordUniversity Press, 264–307.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. 1963. *Sociology at the Crossroads*. Londres : Heinemann.
- Marx, Ive. 2007. *A New Social Question? On Minimum Income Protection in the Postindustrial Era*. Amsterdam : Amsterdam University Press.
- Marx, Ive et Kenneth Nelson. 2012a. *Minimum Income Protection in Flux*. Houndmills et New York: Palgrave Macmillan.

- Marx, Ive et Kenneth Nelson. 2012b. « A New Damn for Minimum Income Protection ? ». Dans Ive Marx et Kenneth Nelson, dirs., *Minimum Income Protection in Flux*. Houndmills et New York : Palgrave Macmillan, 1-27.
- Marx, Ive, Sarah Marchal et Brian Nolan. 2013. « Mind The Gap : Net Incomes of Minimum Wage Workers in the EU and the US ». Dans Ive Marx et Kenneth Nelson, dirs., *Minimum Income Protection in Flux*. Houndmills et New York : Palgrave Macmillan, 54-80
- Menz, Georg. 2010. « ‘After Agenda 2010 is before the Elections’: Consolidation, Dissent, and the Politics of German Labour Market Policy under the Grand Coalition ». *German Politics* 19 (3-4) : 446-459.
- Nauze-Fichet, Emmanuelle. 2008. « Le système français de minima sociaux ». *Recherches et Prévisions* 91 (mars): 85-91.
- Nelson, Kenneth. 2013. « Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990–2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income? » *European Sociological Review* 29 (2): 386-401.
- Nelson, Kenneth. 2013a. *The Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Data-Set Version 2.6 Beta. Documentation*. Stockholm : Swedish Institute for Social Research.
- Nelson, Kenneth. 2013b. *The Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Data-Set Version 2.6 Beta. Variable and Code Book*. Stockholm : Swedish Institute for Social Research.
- Nelson, Kenneth. 2012. « Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe ». *Journal of European Social Policy* 22 (2): 148-163.
- Nelson, Kenneth. 2010. « Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies ». *International Journal of Social Welfare* 19 (4) : 367-378.
- Nelson, Kenneth. 2009a. « Minimum income protection and low-income standards: Is social assistance enough for poverty alleviation? » *Swedish Institute for Social Research (SOFI) Working Paper* 9/2009.
- Nelson, Kenneth. 2009b. « Social Assistance and Minimum Income Protection in the EU: Vulnerability, Adequacy, and Convergence ». *Luxembourg Income Study Working Paper* No. 511(April).

- Nelson, Kenneth. 2008a. « Adequacy of Social Minimums: Workfare, Gender and Poverty Alleviation in Welfare Democracies ». *Luxembourg Income Study Working Paper* No. 474 (February).
- Nelson, Kenneth. 2008b. « Minimum Income Protection and European Integration: Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective, 1990-2005 ». *International Journal of Health Services* 38 (1) : 103-124.
- Nelson, Kenneth. 2007a. « Introducing SaMip: The Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Dataset ». *Swedish Institute for Social Research (SOFI) Working Paper* 11/2007.
- Nelson, Kenneth. 2007b. « Universalism versus targeting: The vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990-2002 ». *International Social Security Review* 60 (1) : 33-58.
- Nelson, Kenneth. 2006. 'The Last Resort: Determinants of the Generosity of Means-Tested Minimum Income Protection Policies in Welfare Democracies', Dans Carroll E. and L. Ericsson *Welfare Politics Cross-Examined: Eclecticist Analytical Perspectives on Sweden and on the Developed World*: Amsterdam: Aksel Atland Printers, 85-116.
- Nelson, Kenneth. 2004a. « Mechanisms of poverty alleviation: anti-poverty effects of non-means-tested and means-tested benefits in five welfare states ». *Journal of European Social Policy* 14 (4): 371-390.
- Nelson, Kenneth. 2004b. « The Formation of Minimum Income Protection. The Institutional Development of Means-tested Benefits in Different Types of Welfare States, 1960-2000 ». *Luxembourg Income Study Working Paper* No. 373 (April).
- Nelson, Kenneth. 2003. *Fighting Poverty. Comparative Studies on Social Insurance, Means-tested Benefits and Income Redistribution*. Stockholm, Sweden : *Swedish Institute for Social Research* 60.
- Noël, Alain. 2012-13. *Près du seuil de la pauvreté : La politique des revenus minimums au Canada et dans les pays de l'OCDE*. Projet de recherche : Description détaillée.
- Osberg, Lars. 2014. « Can Increasing Inequality Be a Steady State? ». *OECD Statistics Working Papers* 1 :1-50.
- Palme, Joakim. 1990. *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Stockholm : *Swedish Institute for Social Research*.

- Serrano Pascual, A. 2007. « Reshaping welfare states: activation regimes in Europe ». Dans Serrano Pascual, A. et Magnusson, L., dirs., *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussels: P.I.E.
- Palier, Bruno et Kathleen Thelen. 2010. « Institutionalizing Dualism ». *Politics and Society* 38 (1) : 119–48.
- Pfeifer, Michaela. 2009. « Public Opinion on State Responsibility for Minimum Income Protection: A Comparison of 14 European Countries ». *Acta Sociologica* 52 (2): 117-34.
- Picketty, Thomas. 2013. *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris : Éditions du Seuil.
- Pierson, Paul. 2001. « Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies ». Dans Paul Pierson, dir., *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 410–457.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi, Karl. 1944 (1983). *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris : Gallimard.
- Powell, M. 2002. « The hidden history of social citizenship ». *Citizenship Studies* 6 (3) : 229-45.
- Rothstein, Bo. 2001. « The Universal Welfare State as a Social Dilemma ». *Rationality and Society* 13 (2): 213–33.
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter : The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Sainsbury, D. et A. Morissens. 2002. « Poverty in Europe in the mid-1990s : The effectiveness of means-tested benefits ». *Journal of European Social Policy* 12 (4) : 307-27.
- Scharpf, Fritz W.. 2000. « Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities ». Dans Fritz W. Scharpf et Vivian A. Schmidt, dirs., *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.
- Schmidt, Vivian A.. 2000. « Values and Discourse in the Politics Adjustment ». Dans Fritz W. Scharpf et Vivian A. Schmidt, dirs., *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I*. Oxford: Oxford University Press, 229–309.
- Scruggs, Lyle. 2007. « Welfare state generosity across space and time ». Dans Jochen Clasen

- et Nico A. Siegel, dirs., *Investigating Welfare State Change : The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 133-165.
- Seeleib-Kaiser, Martin. 2004. « The Social Policies of the Red-Green Alliance in Germany ». *International Journal of Political Economy* 32 (2) : 14-43.
- Seeleib-Kaiser, Martin et Timo Fleckenstein. 2007. « Discourse, Learning and Welfare State Change ». *Social Policy and Administration* (41) 5 : 427-48.
- Starke, P. et H. Obinger. 2009. « Are welfare states converging ? Recent social policy developments in advanced OECD countries ». Dans I. Dingeldey et H. Rothgang, dirs., *Governance of Welfare State Reform : A Cross National and Cross Sectoral Comparison of Policy and Politics*. Cheltenham/Northampton : Edward Elgar, 113-141.
- Streeck, Wolfgang. 2009. *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford.
- Streeck, Wolfgang et C. Trampusch. 2005. « Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State ». *German Politics* 14 (2) : 174-195.
- Streeck, Wolfgang et H. Kitschelt. 2003. « From Stability to Stagnation: Germany at the Beginning of the Twenty-First Century ». *West European Politics* 26 (4): 1-37.
- Tarrow, Sidney. 2010. « Bridging the Qualitative-Quantitative Divide ». Dans Henry E. Brady et David Collier, dirs., *Rethinking Social Inquiry Diverse Tools, Shared Standards* (2nd ed.). Lanham: Rowman & Littlefield: 101-110.
- Titmuss, R. M.. 1974. *Social Policy: An Introduction*. New York : Pantheon Books.
- Tompson, William. 2010. « Allemagne : Les réformes Hartz du marché du travail, 2002-2005 ». Dans William Tompson et Robert Price, dirs., *L'économie politique de la réforme : Retraites, emplois et déréglementation dans dix pays de l'OCDE*. Paris : Éditions OCDE, 247-272.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, George. 1995. « Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism ». *British Journal of Political Science* 25 (3) : 289-325.



- Van Kersbergen, Kees et Barbara Vis. 2014. *Comparative Welfare State Politics : Development, Opportunities, and Reform*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Van Mechelen, Natascha et Sarah Marchal. 2013. « Struggle for Life : Social Assistance Benefits, 1992-2009 ». Dans Ive Marx et Kenneth Nelson, dirs., *Minimum Income Protection in Flux*. Houndmills et New York : Palgrave Macmillan, 28-53.
- Van Mechelen, Natascha, Ive Marx, Sarah Marchal, Tim Goedemé et Bea Cantillon. 2010. *The Evolution of Social Assistance and Minimum Wages in 25 European Countries, 2001-2009*. Antwerp : Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Van Oorschot, Wim. 2006. « Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States ». *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23-42.
- Van Oorschot Wim. 2002. « Targeting Welfare: On the Functions and Dysfunctions of Means Testing in Social Policy ». Dans Peter Townsend et David Gordon, Ed., *World Poverty*. Bristol, The Policy Press : 171-193.
- Van Oorschot, Wim. 2000. « Who should get what, and why ? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public ». *Policy and Politics* 28 (1) : 33-49.
- Veit-Wilson, John. 2007. « Minimum income - Myths and realities ». Paper read at EAPN Campaign for adequate minimum income "Adequate minimum income: everybody deserves a decent life", December.
- Veit-Wilson, John. 1998. *Setting Adequacy Standards. How Governments Define Minimum Incomes*. Bristol: The Policy Press.
- Walker, Carol. 1993. *Managing Poverty : The Limits of Social Assistance*. Londres : Routledge.
- Weishaupt, J. Timo. 2013. « Origin and Genesis of Activation Policies in ‘Old’ Europe : Towards a Balanced Approach? ». Dans Ive Marx et Kenneth Nelson, dirs., *Minimum Income Protection in Flux*. Houndmills et New York : Palgrave Macmillan, 190-216.
- Wennemo, Irene. 1994. *Sharing the Costs of Children: Studies on the Development of Family Support in the OECD Countries*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Will, J.. 1993. « The Dimensions of Poverty: Public Perceptions of the Deserving Poor ». *Social Science Research* 22 : 312-32.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2004. « Destination anywhere? the German red–green government's

inconclusive search for a third way in economic policy ». *German Politics* 13 (1) : 106-131.

## ANNEXES

## Annexe 1 : Les types d'États-providence

Le tableau 9 présente les principales caractéristiques associées aux types d'État-providence tels que définis par Esping-Andersen (1990) et présente plusieurs caractéristiques définissant les modes d'action de la solidarité, la relativité des rôles donnés à la famille, au marché et à l'État. Il permet une synthèse générale des types d'État-providence.

*Tableau 9: Les principales caractéristiques des types d'État-providence*

Principales caractéristiques	Types d'État-providence			
	Libéral <sup>7</sup>	Conservateur-corporatiste	Social-démocrate <sup>8</sup>	Méditerranéen <sup>9</sup>
Rôle de la famille	Marginal	Central	Marginal	Central
Rôle du marché	Central	Marginal	Marginal	Marginal
Rôle de l'État	Marginal	Subsidaire	Central	Marginal
Mode dominant de la solidarité	Individuel	Étatisme	Parenté Corporatisme Universel	Parenté Communauté
Lieu dominant de la solidarité	Marché	Famille	État	Famille
Degré de démarchandisation	Minimal	Élevé (pour le « gagne-pain »)	Maximal	Minimal
Pays étudiés	Australie, Canada, États-Unis, Irlande, Royaume-Uni	Allemagne, Autriche, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas (hybride)	Danemark, Finlande, Norvège, Suède	Espagne, Italie, Portugal

Source : Heikkilä et Kuivalainen (2002, 27)

<sup>7</sup> À titre comparatif, l'État-providence libéral a tendance à n'offrir qu'une protection sociale résiduelle visant une lutte contre la pauvreté via des bénéfices peu élevés et des « prestations majoritairement universelles, ciblées, forfaitaires et sous conditions de ressources » (Horusitzky, Julienne et Lelièvre 2005, 69).

<sup>8</sup> L'État-providence social-démocrate, associé aux pays nordiques, « tend à rejoindre la préoccupation béveridgienne de promotion des objectifs d'égalité, de cohésion et d'homogénéité des groupes sociaux, impliquant pour les citoyens un accès universel à la protection sociale, mais aussi – c'est là la spécificité nordique – à des prestations élevées, sous forme de services gratuits ou en espèces » (Horusitzky, Julienne et Lelièvre 2005, 69). De plus, du fait de son caractère universel, il est caractérisé par une abondance élevée de services sociaux et un plus petit nombre de programmes de revenu minimum visant à venir compléter le filet de protection social déjà très développé pour tous.

<sup>9</sup> Leibfried (1992), notamment, justifie la nécessité de compléter cette typologie par un quatrième modèle plus illustratif des pays du sud de l'Europe. Généralement, ces pays peuvent être distingués des autres de par leur filet de sécurité peu développé ainsi qu'au rôle primordial joué par la famille, notamment. « Des traits spécifiques comportent une fragmentation et une forte hétérogénéité de l'accès aux droits ou encore la mise en place récente d'un filet de sécurité complémentaire. » (Horusitzky, Julienne et Lelièvre 2005, 69).

## Annexe 2 : Détails des montants d'aide sociale (SaMip)

Tableau 10 : Détails des montants d'aide sociale (SaMip) pour les pays utilisés

Pays	Information
<b>Allemagne :</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Supplément de chauffage</i> : For the years 1990-1998 national social assistance data includes supplements for heating costs. These heating supplements are the average amounts actually paid to households of the respective type. In order to avoid a break in the series, social assistance for 1999 and onwards is calculated based on benefit increases for each household.</li> <li>- <i>Supplément familial</i>: Child benefits are not included since they are netted off against the level of social assistance. Since 1999 at least, parts of child allowance and child tax credit can be retained by parents on social assistance.</li> <li>- <i>Supplément de loyer</i> : Housing expenditure is normally met in full as long as they are reasonable and actual rent is included in minimum income protection.</li> <li>- <i>Réforme de 2005</i> : In 2005 the Jobseekers Allowance was introduced, which collapsed the former social assistance scheme and unemployment assistance into one program.</li> <li>- <i>Réduction des bénéficiaires</i> : In 2011 the social assistance rate for adult dependents was reduced.</li> </ul>
<b>Autriche :</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Supplément familial</i>: The refundable child tax credit introduced in 1993 is netted off against social assistance and not included in the calculation. Regular family benefits are paid in addition to social assistance standard rates. Between 2008 and 2010 families received an extra month of family benefits each year. Beginning in 2011 families instead received an extra 100 EUR per child 6-15 years.</li> <li>- <i>Supplément de loyer</i> : Housing benefits are also paid in addition to social assistance. Here, the maximum rates of Mietbeihilfe in Vienna is used, which not necessarily covers the whole rent. This benefit was unrelated to the number of household members until 2001, where after the benefit is related to both the number of household members and square meters. A heating benefit is also available. Social assistance changed in 2011 (now termed Guaranteed Minimum Resources) in order to streamline minimum benefit across Austria. For Vienne this resulted in a substantial benefit increase. Basic scale rates now include a housing supplement amounting to 25 percent. Since housing costs are covered by a separate benefit, this housing benefit within the system of social assistance has been deducted. Mietbeihilfe also changed in 2011 and the heating benefit has been abolished. Now there is a heating supplement within social assistance, equal to 100 EUR. This benefit is added to the housing supplement in SaMip. Housing supplements for 2012 and 2013 are estimated.</li> </ul>
<b>Belgique :</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Supplément familial</i>: The basic rates of Minimex do not take into account the costs for children. Family allowances do not affect the size of social assistance. For parents with very low income there are certain guaranteed family benefits, which are somewhat higher than the ordinary family allowance. From the seventh month, guaranteed family benefits are added to minimum income protection for the lone parent and the two-parent family.</li> <li>- <i>Supplément de loyer</i> : There is no separate housing benefit. Sometimes claimants may receive social assistance supplements to cover housing costs, but there are no general rules. Instead social assistance standard amounts are generally meant to cover housing costs. Thus, minimum income protection does not include any housing supplements or housing benefits.</li> <li>- <i>Politique de taxation</i> : Social assistance is subject to income taxation at a low rate. Taxes on social assistance correspond to 1.15 percent of the social assistance standard,</li> </ul>

irrespective of family size (see Cantillon *et al.*, 2004; national report on Belgium). These taxes have been deducted from social assistance.

- France:**
- *Niveau d'aide sociale* : Social assistance for the years 1990-1997 is estimated based on RMI rates for couples without children (see Cantillon *et al.* 2004; national report of France).
  - *Politique de taxation* : Social assistance is locally taxed by 9 percent, which include costs for water, sewerage and garbage collection (see Cantillon *et al.* 2004; national report of France). The OECD, Taxing Benefit and Wages, various years and the EU, Social Protection in the Member States of the European Union, MISSOC, various years report somewhat different levels of RMI. MISSOC is used here, which gives somewhat higher amounts than the OECD. The information in MISSOC corresponds with Cantillon *et al.* (2004; national report for France).
  - *Supplément de loyer* : Minimum income protection includes housing benefits. Part of the housing benefit is counted as resources for social assistance up to a certain percentage of RMI. Housing benefits for France should be treated with caution and needs to be recalculated (re-calculations are to be published soon).
  - *Supplément familial* : Family benefits are counted as income for social assistance and not included here. Family benefits only shift where money comes from, not the level of financial provision provided.

- Pays-Bas:**
- *Politique de taxation* : Social assistance is taxable and the net rates are used here.
  - *Estimations* : Social assistance for 1996 is interpolated. Social assistance for 1990 is estimated based on benefit increases in subsequent years.
  - *Supplément de loyer* : Rent allowances added to social assistance and included in minimum income protection. Rent allowances for the early- 1990s are estimated. Rent allowances for 2012 and 2013 are estimated.

**Source :** Reproduction de Kenneth Nelson (2013a, 2013b)

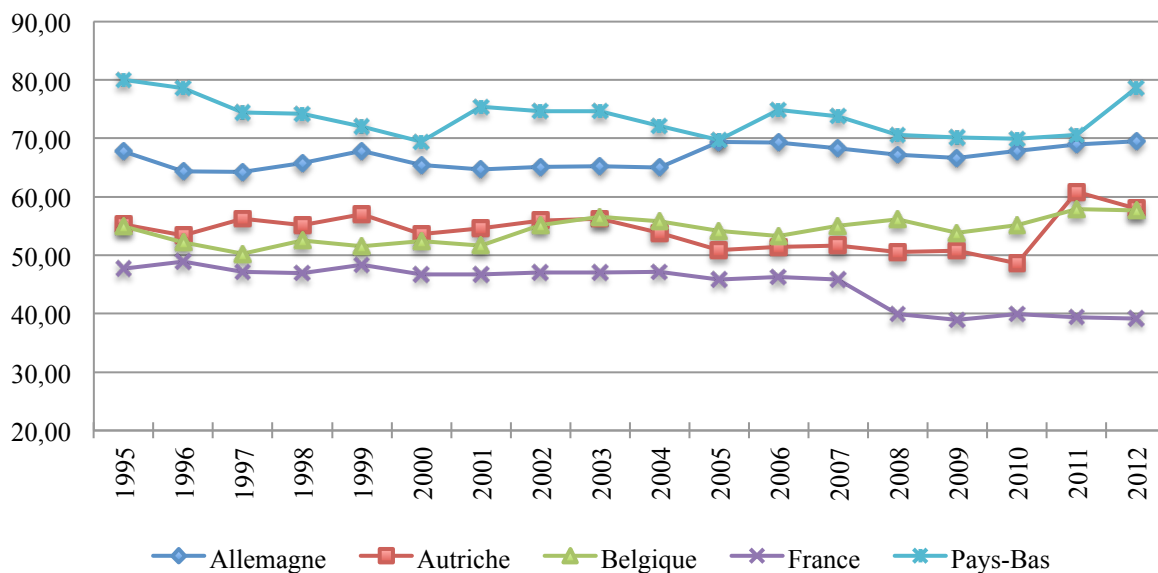
### Tableau 11: Potentiels problèmes de la SaMip

Pays	Les principales limites de la SaMip
<b>Autriche :</b>	Les suppléments de loyer sont calculés en fonction du taux maximum de Mietbeihilfe (Vienne) qui ne tient pas nécessairement compte du montant réel du loyer. De plus, les montants pour 2012 et 2013 ont été estimés.
<b>France:</b>	Les niveaux d'aide sociale (1990-1997) sont estimés à partir des taux du RMI pour les couples sans enfants. De plus, les suppléments de loyer sont à traiter avec précaution selon l'auteur et devraient faire l'objet d'un nouveau calcul.
<b>Pays-Bas:</b>	Le niveau d'Aide sociale pour 1996 est interpolé et celui pour 1990 est estimé selon les augmentations faites les années suivantes. Les suppléments de loyer pour le début des années 1990, ainsi que 2012 et 2013, sont estimés.

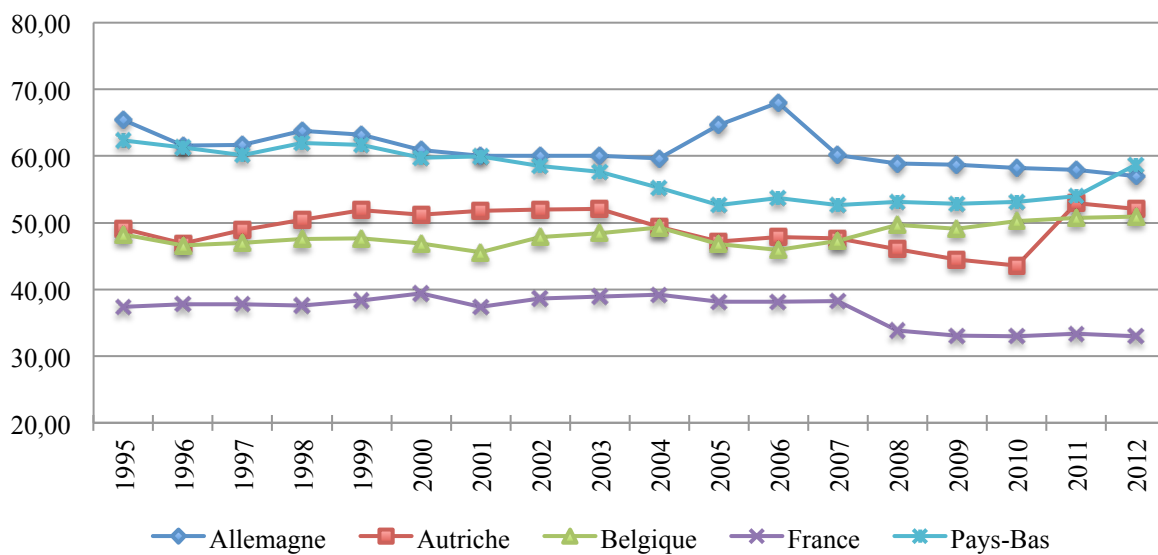
**Source :** Information provenant de Kenneth Nelson (2013a, 2013b)

### Annexe 3 : Taux d'adéquation de l'aide sociale selon le type familial

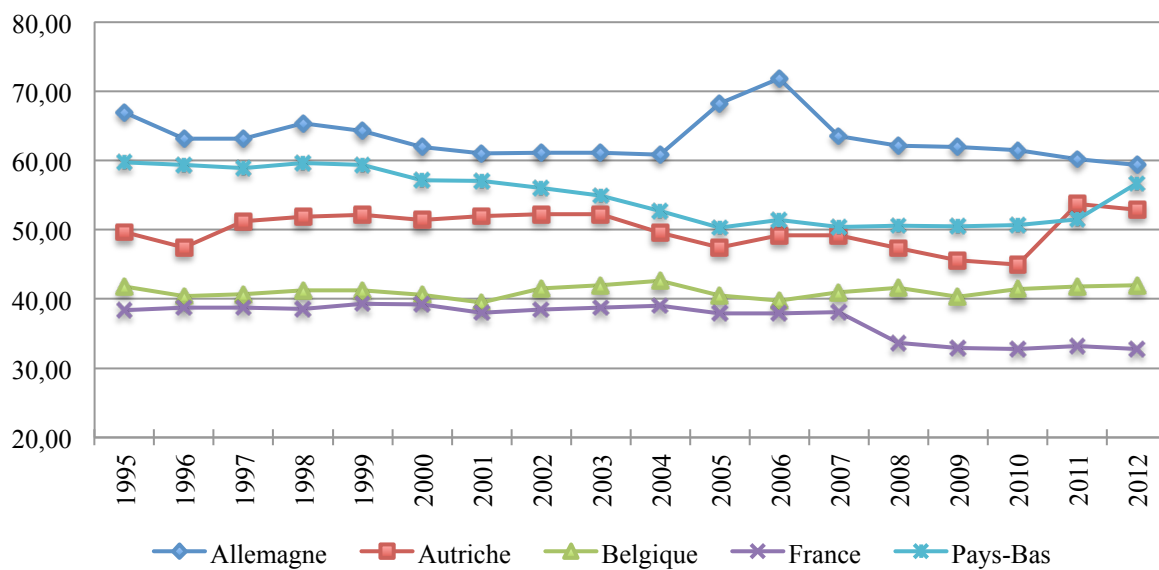
*Graphique 7 : Taux d'adéquation des revenus d'aide sociale pour les personnes seules (en % du revenu médian équivalent pour le type de ménage considéré) dans les principaux États-providence conservateurs.*



*Graphique 8 : Le taux d'adéquation des revenus d'aide sociale (équivalents) pour les familles monoparentales (en % du revenu médian équivalent total) dans les principaux États-providence conservateurs.*



*Graphique 9 : Le taux d'adéquation des revenus d'aide sociale (équivalents) pour les familles biparentales (en % du revenu médian équivalent total) dans les principaux États-providence conservateurs.*





## Annexe 4 : Principales caractéristiques de Sozialhilfe et ALG II

*Tableau 12 : Comparaison de Sozialhilfe et Grundsicherung für Arbeitsuchende*

Caractéristiques	Sozialhilfe	Grundsicherung für Arbeitsuchende
Citoyens admissibles	Aucune différenciation	Population apte à travailler et active, ou en voie de l'être.
Niveau de centralisation de la régulation	Loi-cadre central	Régulation centralisée des droits et des bénéfices
Administration en charge	Sozialamt	Agentur für Arbeit; Kommunale Arbeitsgemeinschaften
Niveau de l'administration	Ville, Länder	Ville, Länder
Forme organisationnelle	Agence locale	Agence centrale étatique
Financement	Principalement régional ou local	Mixte
Durée de résidence requise	pas applicable	3 mois
Âge minimum	15	15
Âge maximum	Pas applicable	64
Nécessité d'une application formelle	Non	Oui
Standardisation des droits et des niveaux de bénéfices	Oui	Oui
Droits formels	Individuels	Individuels
Unité du bénéficiaire	Individuel	Ménage
Revenus non pris en compte	Bas (<25% des revenus)	Bas (<25% des revenus)
Indexation	Au niveau des prix	Au niveau de la pension
Taxation des bénéfices	Non	Non
<b>Exemption d'activation</b>		
Pour les personnes avec handicap partiel	Oui	Non
Pour les personnes âgées (+60 ans)	Oui	Oui
Pour les parents seuls	Oui	Oui
Âge maximal de l'enfant	2	2
<b>Mesures d'activation</b>		
Recherche active d'emploi	Oui	Oui
Enregistrement en tant que sans-emploi	Non	Oui
Mesures qualificatives	Oui	Oui
Mesures de travaux publics	Oui	Oui
Standards d'activation	Général; Mesures non précises	Mesures différenciées
Sanctions	Réduction du niveau de bénéfices	Réduction du niveau de bénéfices et de la durée
<b>Source : EuMin Database</b>		

*La fin...*