



Bulletin de l'association de géographes français

Géographies

93-2 | 2016

Allemagne : vers une territorialité durable ? (2^e partie)

Pauvreté et aide sociale en Allemagne – talon d'Achille du modèle allemand ?

Poverty and social assistance in Germany. The Achilles heel of the German model?

Hélène Roth



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/bagf/883>

DOI : 10.4000/bagf.883

ISSN : 2275-5195

Éditeur

Association AGF

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2016

Pagination : 201-220

ISSN : 0004-5322

Référence électronique

Hélène Roth, « Pauvreté et aide sociale en Allemagne – talon d'Achille du modèle allemand ? », *Bulletin de l'association de géographes français* [En ligne], 93-2 | 2016, mis en ligne le 22 janvier 2018, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/bagf/883> ; DOI : 10.4000/bagf.883

Pauvreté et aide sociale en Allemagne – talon d’Achille du modèle allemand ?

(POVERTY AND SOCIAL ASSISTANCE IN GERMANY. THE ACHILLES HEEL OF THE GERMAN MODEL?)

Hélène ROTH*

RÉSUMÉ – Sous l’effet des mutations économiques et sociales des deux dernières décennies, la pauvreté en Allemagne – plus que dans tout autre État de l’Union européenne - affecte en premier lieu les chômeurs, ce qui renvoie pour partie aux réformes menées par le gouvernement Schröder en 2003-2005. Cet article présente les dynamiques et les disparités spatiales de la pauvreté en Allemagne, à partir de deux indicateurs. Si les grands contrastes Est-Ouest et Nord-Sud demeurent, l’évolution récente la plus notable est l’augmentation de la pauvreté dans les grandes villes de Rhénanie et du nord de l’Allemagne.

Mots-clés : *Pauvreté – Aide sociale – Disparités régionales – Allemagne*

ABSTRACT – Under the influence of the economic and social transformations of the last two decades, the poverty in Germany - more than in any Member State of the European Union - affects first of all the unemployed persons, what sends back partly to the reforms led by the government Schröder in 2003-2005. This article presents the dynamics and the spatial disparities of poverty in Germany, based on two indicators. If the east-west and north-south contrasts persist, the increase of poverty in the big cities of Rhineland and the North of Germany is an issue of concern for social and territorial cohesion.

Keywords: *Poverty – Social assistance – Regional disparities – Germany*

Depuis 2008, l’Allemagne fait figure d’exception en Europe, au regard de sa croissance économique soutenue et de son faible taux de chômage, qui lui valent un statut de modèle économique à l’heure de la crise financière puis budgétaire dans la zone euro. L’étonnante trajectoire allemande de sortie de crise depuis 2009-2010 tend à légitimer la « grande transformation » [Lechevalier 2013] et les options de politiques économique et sociale retenues

* Maître de Conférences à l’Université Clermont Auvergne, Maison des Sciences de l’Homme, Laboratoire CERAMAC, 4 rue Ledru, 63000 Clermont-Ferrand – Courriel : Helene.Roth@univ-bpclermont.fr

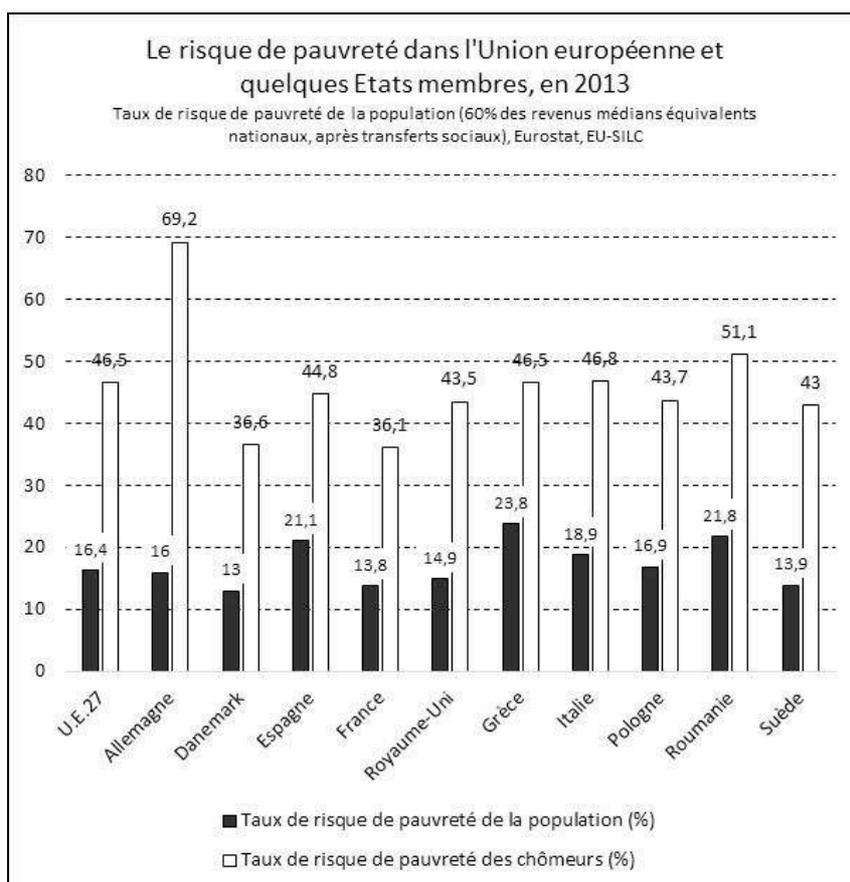
depuis les années 1990, notamment les mesures visant à améliorer la compétitivité des entreprises, la stabilité budgétaire mais aussi les réformes du gouvernement Schröder visant à flexibiliser le marché du travail par une refonte du Code social.

En durcissant les conditions d'accès à la protection contre le chômage et en facilitant diverses formes de travail flexible, ces réformes mises en œuvre entre 2003 et 2005 remettent en cause la dimension sociale de l'économie de marché allemande, un des piliers de la construction identitaire (ouest-)allemande depuis la reconstruction de l'après-guerre [Kott 2004]. L'État social allemand, reposant sur l'assurance et la redistribution, est ainsi mis à l'épreuve de la pauvreté, qui interroge la durabilité du « modèle » allemand, y compris dans ses dimensions territoriales.

Cette étude repose sur l'analyse de deux types d'indicateurs statistiques, par définition réducteurs. Le taux de risque de pauvreté (ou taux de pauvreté) synthétise la pauvreté *monétaire*, en fonction d'un seuil défini à 60% du revenu médian équivalent ; si le seuil est pour partie arbitraire, cet indicateur a l'avantage de permettre des comparaisons dans l'espace et dans le temps. Le taux de recours aux aides sociales reflète la pauvreté *administrative*, en fonction d'un niveau de ressources qu'une société ou un État estime suffisamment bas pour justifier des mesures d'assistance ; mais il n'est pas utilisable dans des comparaisons internationales, ni en cas de modification du système d'assistance. Dans les deux cas, il s'agit de pauvreté relative, mesurée en fonction de seuils définis relativement au niveau de richesse de l'ensemble de la population. Ces deux indicateurs renvoient à une conception restrictive de la pauvreté et ne prennent donc en compte ni les conditions de vie, ni le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Ces indicateurs ne reflètent donc pas, par exemple, le caractère inclusif des institutions et infrastructures sociales, sanitaires, culturelles et éducatives, de bonne qualité, auxquelles les personnes pauvres (au sens monétaire) ont accès en Allemagne.

1. La pauvreté monétaire en Allemagne

En Allemagne, pays riche, la population n'est pas à l'abri de la pauvreté : en fonction de la méthode de calcul utilisée, 15,4 % ou 16,7% de la population est pauvre en 2014, si l'on considère la pauvreté dans sa dimension relative et monétaire. Ce taux situe l'Allemagne dans la moyenne européenne (graphique 1). Ainsi, douze à treize millions de personnes, ou une personne sur six, vit avec un revenu inférieur à 60% du revenu médian national ; ce seuil s'élevait en 2014 à 886 euros pour une personne seule (tableau 1).



Graphique 1 – Le risque de pauvreté dans l'Union européenne et quelques États membres, en 2013

Taux de risque de pauvreté de la population (60% des revenus médians équivalents nationaux, après transferts sociaux), Eurostat, EU-SILC

	Année	Personne seule	Famille (deux adultes et deux enfants de 6 à 14 ans)
Seuil de pauvreté (60% de la médiane nationale)	2005	736	1545
	2014	886	2072
Minimum social	2013	696	1908
<i>Dont : Somme forfaitaire</i>		390	1220
<i>Chauffage</i>		67	118
<i>Logement</i>		239	532
<i>Éducation</i>		-	38

Tableau 1 – Seuils de pauvreté et minima sociaux en Allemagne, en euros par mois
Sources : DESTATIS, *Sozialberichterstattung*, 2015 ; Bundesministerium der Finanzen, *Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2014*.

1.1. La progression de la pauvreté : une illusion statistique ?

Toutes catégories socio-démographiques confondues, le taux de pauvreté en Allemagne a augmenté de 14% à 15,5% entre 2006 et 2013. Cette augmentation est pour partie due à un biais statistique, lié à la construction de cet indicateur relatif : « *si l'on double le revenu de chacun à prix inchangés, il y a toujours autant de pauvres ; si les ressources des plus pauvres progressent, mais moins rapidement que le revenu médian, alors le nombre de pauvres augmente automatiquement [...]. A la limite, lorsque personne n'a rien, il n'y a plus de pauvres* » [Lollivier 2008, cité dans Ribardièrre et al. 2014, p.19]. Dans le contexte de croissance économique et de stabilité des inégalités de ressources (l'indice de Gini se maintient à 0,29 depuis 2005), la progression du taux de pauvreté peut ainsi renvoyer à l'amélioration générale des revenus. Néanmoins, cet indicateur présente un intérêt dans le cadre de comparaisons, entre catégories socio-démographiques notamment.

1.2. Les chômeurs en première ligne

A l'échelle européenne, l'Allemagne se distingue par la pauvreté des chômeurs : dans aucun autre État membre de l'Union européenne, le taux de risque de pauvreté des chômeurs est plus élevé qu'en Allemagne (69,2%, contre 46,5% pour l'UE27 ; Eurostat, EU-SILC). Même dans les pays les plus affectés par la crise depuis 2008, ceux d'Europe du sud, les chômeurs sont mieux protégés de la pauvreté qu'en Allemagne. Cette réalité, qui s'explique par la réforme du système de protection contre le chômage en 2005 doit néanmoins être également lue à l'aune du taux de chômage allemand, historiquement bas.

Le tableau 2, qui présente les taux de pauvreté par catégories socio-démographiques, repose sur les résultats du recensement (*Mikrozensus*) mais confirme ce constat. La situation socio-professionnelle et le niveau de qualification sont les caractéristiques les plus discriminantes : plus de la moitié des personnes sans emploi (57,6% en 2014) disposent d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté, et plus du tiers des ménages (39,7%) dont la personne au plus haut revenu est peu qualifiée (qualification inférieure au second cycle de l'enseignement secondaire). Par ailleurs, un quart des jeunes (18-25 ans), en particulier les jeunes femmes, sont affectés ; chez les plus de 65 ans (14,4%), le taux de pauvreté est en revanche inférieur à la moyenne nationale avec toutefois une nette différence entre hommes et femmes (respectivement 12,3% et 16,1%). La structure des ménages montre que les familles monoparentales sont fortement touchées par la pauvreté (41,9%). Enfin, le taux de risque de pauvreté est nettement plus élevé chez les étrangers (32,5%) que dans la population de nationalité allemande (13,7%).

Entre 2006 et 2014, on assiste à une sorte d'induration de la pauvreté dans les catégories déjà les plus vulnérables : ce sont les catégories les plus touchées

par la pauvreté (les chômeurs, les personnes peu qualifiées et les familles monoparentales) qui ont aussi connu la plus forte progression du taux de pauvreté.

Caractéristiques socio-démographiques	2006	2013	2014
Total	14,0	15,5	15,4
Tranche d'âge			
Moins de 18 ans	18,6	19,2	19,0
18-25 ans	22,3	24,8	24,6
25-50 ans	13,3	13,9	13,8
50-65 ans	11,3	13,0	13,0
Plus de 65 ans	10,4	14,3	14,4
Sexe			
Masculin	13,7	14,8	14,8
Féminin	14,4	16,2	16,0
Type de ménage			
Personne seule	21,7	26,4	25,6
Couple sans enfant	8,0	9,3	9,3
Parent isolé avec enfant(s)	37,0	43,0	41,9
Couple avec un enfant	11,4	9,5	9,6
Couple avec deux enfants	11,6	10,8	10,6
Couple avec au moins 3 enfants	24,3	24,3	24,6
Autre ménage avec enfant	16,6	17,1	17,7
Catégories d'activités			
Actifs	7,1	7,8	7,6
Indépendants	8,5	9,1	8,6
Salariés	7,0	7,7	7,5
Sans emploi	49,4	58,7	57,6
Personnes non actives	16,7	20,9	21,2
Retraités	10,3	15,2	15,6
Moins de 18 ans	18,7	19,4	19,2
Autres inactifs	27,3	37,6	38,2
Niveau de qualification de la personne au plus revenu dans le ménage			
Faible (ISCED 0 à 2)	30,5	39,3	39,7
Moyen (ISCED 3 à 4)	13,2	15,0	15,0
Elevé (ISCED 5 à 6)	5,0	5,3	5,3
Nationalité			
étrangère	32,6	32,0	32,5
allemande	12,2	13,9	13,7
Histoire migratoire*			
avec passé migratoire	26,9	26,6	26,7
sans passé migratoire	11,1	12,6	12,5

Tableau 2 – Taux de risque de pauvreté monétaire en fonction de caractéristiques socio-démographiques (en % de la population totale de chaque catégorie), 2006 et 2013 – Source : Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Sozialberichterstattung 2015.* La catégorie « Personne avec passé migratoire » regroupe en Allemagne les étrangers, les personnes nées à l'étranger et immigrées après 1949, les étrangers nés en Allemagne et naturalisés, les personnes ayant au moins un parent immigré, naturalisé ou étranger.

Plusieurs dispositifs de protection sociale permettent de limiter le risque de pauvreté. Sans eux, le taux de pauvreté s'élèverait à 24,4% en 2013 (taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux ; Eurostat, 2015).

2. Le recul de la pauvreté administrative

La pauvreté administrative correspond à la pauvreté reconnue comme telle par les pouvoirs publics. Ces derniers la combattent en définissant des seuils en-deçà desquels les individus ou ménages peuvent prétendre à une aide pour survivre. Les minima sociaux sont attribués à 7,55 millions de personnes en Allemagne, soit 9,3% de la population en 2014.

2.1. Minima sociaux, dispositifs de protection sociale et bénéficiaires

Ils relèvent de quatre dispositifs d'assistance aux personnes démunies, en fonction de l'âge, de l'aptitude au travail, de la situation juridique des personnes dans le besoin (tableau 3) :

- le dispositif relevant du livre II du Code social (SGBII), protège les personnes aptes au travail mais à faibles ressources (*Arbeitslosengeld II - ALGII*) et leurs enfants (*Sozialgeld*) ; il est couramment appelé en Allemagne dispositif « Hartz IV »

- le dispositif d'aide sociale, relevant du livre XII du Code social, protège les personnes inaptes au travail (*Hilfe zum Lebensunterhalt*) et les personnes âgées ou invalides (*Grundsicherung zum Lebensunterhalt im Alter oder bei Erwerbminderung*) ;

- un troisième dispositif permet de soutenir les demandeurs d'asile,

- enfin, les victimes de guerre bénéficient d'une indemnisation spécifique.

Le dispositif « Hartz IV » (*Arbeitslosengeld II* et *Sozialgeld*) est de loin le pilier du système d'assistance sociale en Allemagne, puisqu'il représente 81% des dépenses publiques de protection sociale (soit 33 milliards d'euros en 2013) et 82% des bénéficiaires de versements de minima sociaux. Il bénéficie en 2014 à plus de 6 millions de personnes en Allemagne, dont près des trois quarts sont des personnes sans emploi - le quart restant regroupant pour l'essentiel les enfants à leur charge. Il peut s'agir non seulement de demandeurs d'emploi de plus d'un an, mais également des personnes en formation, en mesure d'insertion, des parents élevant leurs enfants, et des personnes dont les revenus d'activité sont trop faibles (« petits boulots », travail précaire, emplois aidés). En 2011, les demandeurs d'emploi ne représentaient ainsi que 43% des bénéficiaires de l'indemnité ALG II. Cette indemnité est complétée par un complément familial (*Sozialgeld*) pour les enfants ou ascendants, et de quelques allocations ponctuelles supplémentaires. Ce nouveau type d'allocations, couramment appelées allocations Hartz IV, est désormais si ancré dans les esprits que l'argot s'est enrichi d'un nouveau verbe péjoratif, *hartzten* (vivre des prestations sociales, sans travailler).

	2005	2006	2010	2014	Variation 2005-2014
Nombre de bénéficiaires des minima sociaux	8 098 964	8 300 713	7 536 721	7 553 014	-7 %
Part dans la population totale (%)		10,1	9,2	9,3	
Prestations sociales relevant du livre II du Code social (SozialGesetzBuch II) - prestations dites "Hartz IV"					
Prestations SGB II, dites "Hartz IV"	7 100 647	7 283 493	6 469 423	6 025 589	-15%
Part des bénéficiaires des prestations SGBII dans la population de moins de 65 ans (%)		11	10	9,4	
indemnité chômage (Arbeitslosengeld II)	5 224 494	5 310 821	4 701 380	4 322 018	-17%
complément familial (Sozialgeld)	1 876 153	1 972 672	1 768 043	1 703 571	-9%
Prestations sociales relevant du livre XII du Code social (SGB XII)					
Aide sociale pour personnes de moins de 65 ans incapables au travail (Hilfe zum Lebensunterhalt)	80 845	81 818	98 354	132 770	64%
Aide sociale pour personnes de plus de 65 ans et pour personnes invalides (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)	630 295	681 991	796 646	1 002 547	53%
Aide aux demandeurs d'asile (Asylbewerberleistungen)	211 122	193 562	130 297	362 850	72%
Indemnités pour victimes de guerres (Kriegsopferfürsorge)	76 055	59 849	42 001	29 258	-62%

Tableau 3 – Dispositifs de protection sociale et évolution du nombre de bénéficiaires, 2005-2014

Source : Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Sozialberichterstattung 2015.

L'aide sociale (*Hilfe zum Lebensunterhalt*) n'est attribuée qu'à 132 770 personnes en 2014, soit 0,2% de la population de référence ; le minimum vieillesse-invalidité, à un million de personnes.

Peu de données statistiques sont publiées sur la structure de la population bénéficiant des minima sociaux. L'Agence pour l'emploi, qui gère le dispositif Hartz IV, donne quelques indications sur ses bénéficiaires : les personnes peu ou pas qualifiées y sont surreprésentées (25% en 2014), de même que les ménages monoparentaux (19,1%), ainsi que les étrangers (17,6% en mars 2014). La précarité sociale est ainsi un phénomène affectant en premier lieu les chômeurs et leurs enfants, alors que les plus de 65 ans sont – encore – relativement épargnés.

Les montants des minima sociaux sont indexés sur le minimum vital (*Existenzminimum*), calculé chaque année par le ministère fédéral des finances (tableau 1). La somme forfaitaire de base est complétée par des aides au logement, au chauffage et à l'éducation. En 2014, le minimum vital officiel est de 696 euros pour une personne seule, et de 1908 euros pour une famille (un couple et deux enfants).

Les associations caritatives comme nombre de chercheurs en sciences sociales dénoncent inlassablement le seuil trop bas des prestations sociales, souvent insuffisantes pour protéger les individus de la pauvreté [Der paritätische Wohlfahrtsverband 2015]. Suite à des jugements de la cour constitutionnelle de Karlsruhe, plusieurs ajustements des minima sociaux ont été réalisés entre 2005 et 2015, favorables d'une part aux familles avec enfants à charge, d'autre part aux demandeurs d'asile, dont le montant forfaitaire a été aligné sur celui du livre II du Code Social. En 2015, le ministère des finances a dû augmenter de façon substantielle les sommes forfaitaires des minima sociaux (+3,5% sur deux ans). Au fil des ajustements, la protection des familles avec enfants s'est notablement améliorée. Le montant des minima sociaux pour une famille avec deux enfants était supérieur au seuil de pauvreté monétaire en 2013 ; en 2014, du fait du contexte économique très favorable et de l'élévation générale du niveau de vie, le seuil de pauvreté a mécaniquement augmenté et dépassé le montant des minima sociaux, restés stables.

Ainsi, en fonction de l'oscillation des seuils et des barèmes, et selon la composition du ménage, le minimum vital est en-deçà ou supérieur au taux de risque de pauvreté (tableau 1) : le système allemand de protection sociale ne protège donc pas nécessairement des risques de pauvreté monétaire. C'est ce que dénoncent inlassablement les associations caritatives, le parti *Die Linke*, de même que nombre de chercheurs en sciences sociales, depuis les réformes « Hartz » en particulier.

2.2. La réforme Hartz IV : des chômeurs plus pauvres

Dans un contexte d'essoufflement du modèle de l'économie sociale de marché à la fin des années 1990 et au début des années 2000, l'Allemagne s'est engagée dans une vaste réforme du marché du travail et du système de protection sociale, à travers quatre lois. Ces « lois Hartz », entrées en vigueur

entre 2003 et 2005, ont été initiés et conçus par une commission d'experts mandatée par le gouvernement Schröder et présidée par Peter Hartz, ancien directeur des ressources humaines et membre du conseil d'administration de la firme Volkswagen. La première réforme du code social (loi Hartz I) a consisté en un assouplissement de la réglementation du travail intérimaire et en un renforcement des devoirs du chômeur. La deuxième réforme visait à faciliter l'exercice de « petits boulots », à travers la création du statut d'auto-entrepreneur et l'assouplissement du régime des mini-jobs (loi Hartz II). La loi Hartz III portait sur la réorganisation de l'Agence fédérale pour l'emploi et sur la refonte du régime d'assurance chômage, avec notamment une baisse de la durée d'indemnisation. Enfin, la loi Hartz IV a consisté en une réforme du système d'assistance, reposant sur la redéfinition de la limite entre protection contre le chômage de longue durée et aide sociale proprement dite.

Dans le système antérieur, l'indemnité chômage (*Arbeitslosengeld II*) était attribuée aux chômeurs de longue durée, ne pouvant plus prétendre à l'assurance chômage (*Arbeitslosengeld I*), et cette indemnité était calculée sur la base des salaires antérieurs. L'aide sociale (*Sozialhilfe*) était attribuée à toutes les personnes dans le besoin, notamment aux chômeurs ne pouvant prétendre ni à l'indemnité chômage, ni à l'assurance chômage.

Avec la réforme « Hartz IV », l'indemnité chômage (*Arbeitslosengeld II - ALGII*) est calculée sur une base forfaitaire et attribuée à toutes les personnes de plus de 15 ans sans emploi mais aptes au travail, qu'elles soient ou non en recherche d'emploi. En somme, le dispositif réformé d'indemnité chômage a recueilli d'un côté les chômeurs de longue durée subissant le net durcissement des conditions d'attribution de l'assurance chômage, mais aussi, de l'autre côté, de 2,5 à 3 millions de personnes qui relevaient jusqu'alors du dispositif d'aide sociale et/ou de dispositifs divers d'insertion [Boehnke & Wollmann 2006].

Pour les premiers – les demandeurs d'emploi de longue durée, qui représentent en 2013 les 2/3 des demandeurs d'emploi- la baisse de revenus est indéniable, pour deux raisons : l'indemnité est forfaitaire et non plus indexée sur les salaires antérieurs ; le versement de l'indemnité chômage dépend des ressources de l'ensemble du ménage, c'est-à-dire qu'un chômeur de longue durée n'est pas indemnisé si les ressources de son conjoint sont suffisantes. Ce pan de la réforme, diminuant considérablement les prestations chômage, contribue donc à l'augmentation de la pauvreté, comme cela a été montré plus haut (graphique 1).

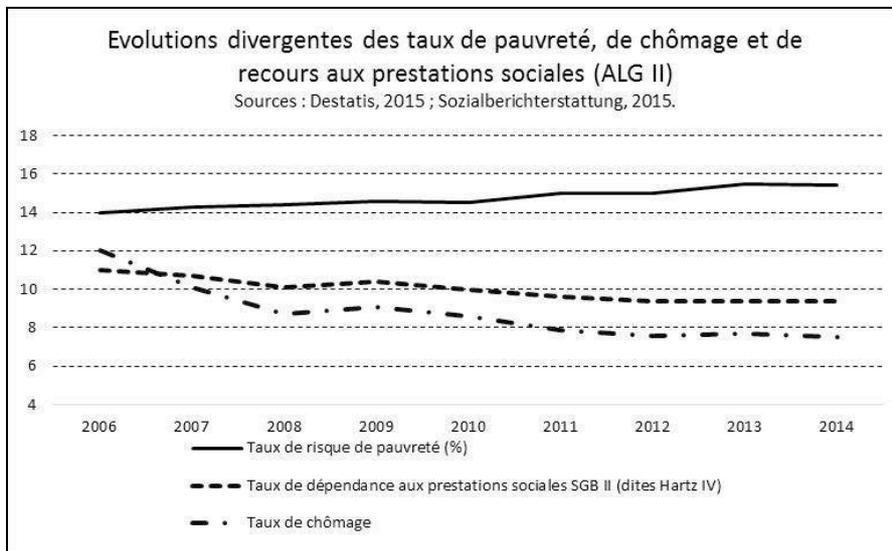
Pour les seconds – les personnes aptes au travail mais non en recherche d'emploi -, qui ont basculé de l'ancien dispositif d'aide sociale au dispositif « Hartz IV », le transfert n'a pas eu d'impact significatif sur les revenus, faibles au demeurant.

La réforme Hartz IV a en fait nivelé par le bas tout un pan du système de protection sociale, en alignant le système d'indemnisation des chômeurs de longue durée sur le système d'aide sociale, financé par l'impôt, sur une base

forfaitaire insuffisante pour protéger contre le risque de pauvreté. Cela s'est traduit par une considérable augmentation du nombre de personnes vivant des minima sociaux – d'environ 3 millions en 2003 à plus de 7 millions de personnes en 2005 [Hauser 2008]. Depuis, le recours aux prestations sociales minimales a reculé.

2.3. Réduction du chômage et nouvelles formes de pauvreté administrative

De 2006 à 2014, le chômage a reculé de 12% à 7,5% en Allemagne (graphique 2). A l'évidence, cette réduction du chômage renvoie à l'amélioration de la compétitivité économique et de la situation de quasi plein emploi que connaît l'Allemagne actuellement. Cette évolution est d'autant plus remarquable qu'elle ne concerne pas seulement les chômeurs couverts par l'assurance chômage, mais également les chômeurs de longue durée, relevant du dispositif Hartz IV et percevant l'indemnité chômage ALGII (graphique 2). Ainsi, le recul du chômage a un impact direct sur l'évolution du recours au dispositif « Hartz IV » : le nombre de bénéficiaires a diminué de 15% depuis 2005, et même de 17% pour les seuls allocataires de l'indemnité chômage (ALG II) (tableau 3).



Graphique 2 – Évolutions divergentes des taux de risque de pauvreté, de chômage et de dépendance aux prestations sociales (ALG II)

Sources : Destatis, 2015 ; Sozialberichterstattung, 2015

En outre, contrairement à une idée répandue en France, les autres catégories de sous-emploi, non comptabilisées dans les statistiques du chômage (en particulier les mesures d'insertion et le travail partiel contraint) n'ont pas augmenté, mais sont restées à un niveau stable sur la même période ; cette tendance semble difficilement réversible à moyen terme, du fait du besoin accru de main d'œuvre découlant du vieillissement démographique [Bundesagentur für Arbeit 2015]. Dans la même veine, le taux de travailleurs pauvres n'a pas explosé, puisqu'il est passé de 7,3% à 7,8% entre 2006 et 2013.

Le recul du recours aux prestations minimales pourrait être lié au développement de la pauvreté cachée (la pauvreté cachée étant définie comme la pauvreté échappant aux systèmes de protection sociale). Selon une étude de l'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* publiée en 2013 [Bruckmeier et al. 2013], entre 34 et 43% des ayants-droits ne recourent pas aux prestations sociales minimales, pour plusieurs raisons : d'une part, le montant et la perspective d'une durée limitée des prestations découragent des ayants-droits, de même que le poids des démarches administratives qu'une demande de prestations peut représenter ; la peur de la stigmatisation, la gêne mais aussi l'ignorance sont d'autres facteurs invoqués pour expliquer l'importance de cette pauvreté cachée.

Néanmoins, si le recours au dispositif Hartz IV diminue, le recours à d'autres dispositifs d'aide sociale a progressé, laissant poindre de nouvelles formes de pauvreté. Le nombre de personnes vivant du minimum vieillesse et invalidité a ainsi doublé entre 2005 et 2014 (+53%), de même que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale de dernier recours (*Hilfe zum Lebensunterhalt* : +64%). Cette évolution est pour partie liée au recul du recours au dispositif Hartz IV : une fois en pré-retraite, ou bien atteignant l'âge de 65 ans, les personnes aux carrières professionnelles discontinues ponctuées de périodes d'inactivité, basculent dans le dispositif du revenu minimum vieillesse-invalidité ou de l'aide sociale. Le nombre de personnes inaptes au travail et en situation de pauvreté a fortement augmenté ces dernières années, sous l'effet du vieillissement de la population notamment. La pauvreté des personnes âgées, encore limitée aujourd'hui grâce à une série de mesures adoptées en ce sens depuis les années 1980, représente à terme un des grands défis des politiques sociales allemandes.

Enfin et surtout, l'afflux de réfugiés en Allemagne se traduit par un accroissement notable du nombre de bénéficiaires de l'aide aux demandeurs d'asile (+36% entre 2012 et 2013, +61% entre 2013 et 2014 ; les données statistiques de 2015 ne sont pas disponibles à la date de soumission de l'article). Il se traduit aussi, avec un effet de retardement, par l'augmentation de la part des étrangers dans le total des bénéficiaires des prestations dites Hartz IV (tableau 4). En effet, lorsque l'asile est accordé, le bénéficiaire bascule du dispositif de l'aide aux demandeurs d'asile vers le dispositif Hartz

IV, à moins bien sûr d'avoir trouvé un emploi. La ministre fédérale du travail estimait en octobre 2015 que la vague d'immigration de 2015 provoquerait une augmentation du nombre de bénéficiaires du dispositif Hartz IV en 2016 (+ 460 000) ainsi que du nombre de demandeurs d'emploi. L'insertion des réfugiés sur le marché du travail représente ainsi un des enjeux majeurs de la politique sociale allemande.

	Décembre 2012	Décembre 2013	Décembre 2014
Nombre de bénéficiaires de l'aide aux demandeurs d'asile	165 244	224 993	362 850
	Juillet 2013	Juillet 2014	Juillet 2015
Nombre d'étrangers bénéficiaires de l'indemnité chômage (ALGII)	966 737	1 023 931	1 109 081
Part des étrangers dans le total des bénéficiaires des indemnités chômage	21,7%	23,2%	25,3%

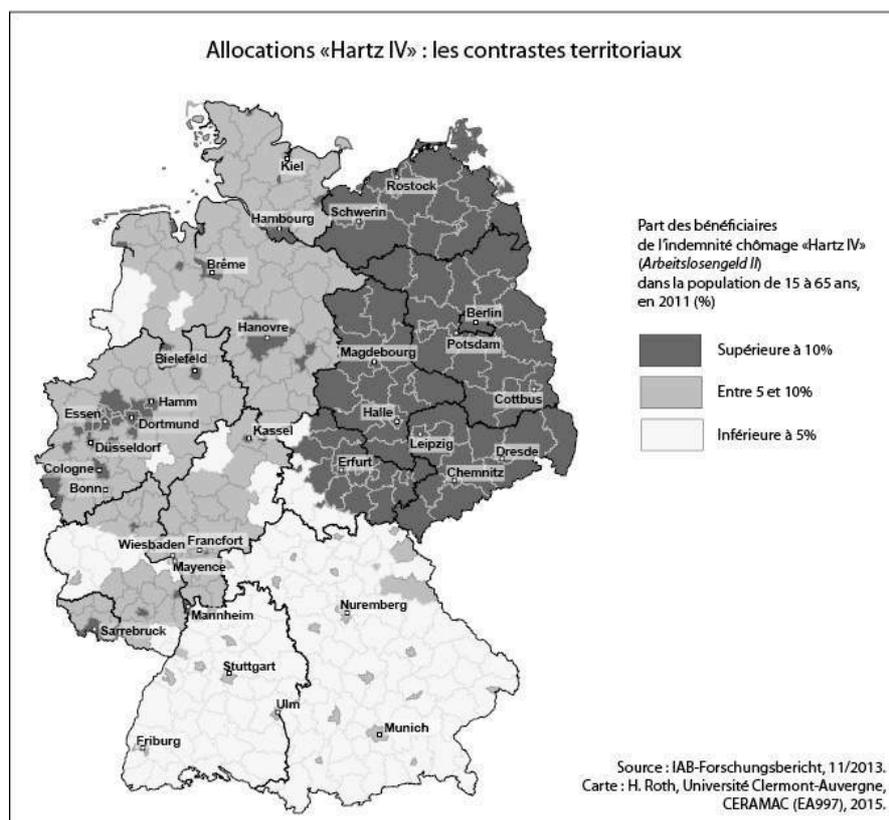
Tableau 4 – Immigration et évolution du nombre de bénéficiaires étrangers des dispositifs de protection sociale

3. Inerties et recompositions géographiques de la pauvreté

Dans ses travaux réalisés à la fin des années 1990, Britta Klagge présentait une cartographie de l'aide sociale en Allemagne, au niveau des arrondissements (Kreise) [Klagge, 2001]. Elle mettait en évidence deux grands contrastes régionaux, Est-Ouest et Nord-Sud, ainsi que de fortes disparités entre villes centres et espaces périurbains et ruraux. Si ces résultats reposaient sur un indicateur aujourd'hui caduc (densité d'aide sociale) du fait de la profonde réforme du système d'assistance aux plus démunis, on peut s'interroger sur l'évolution des grands contrastes géographiques de la pauvreté en Allemagne.

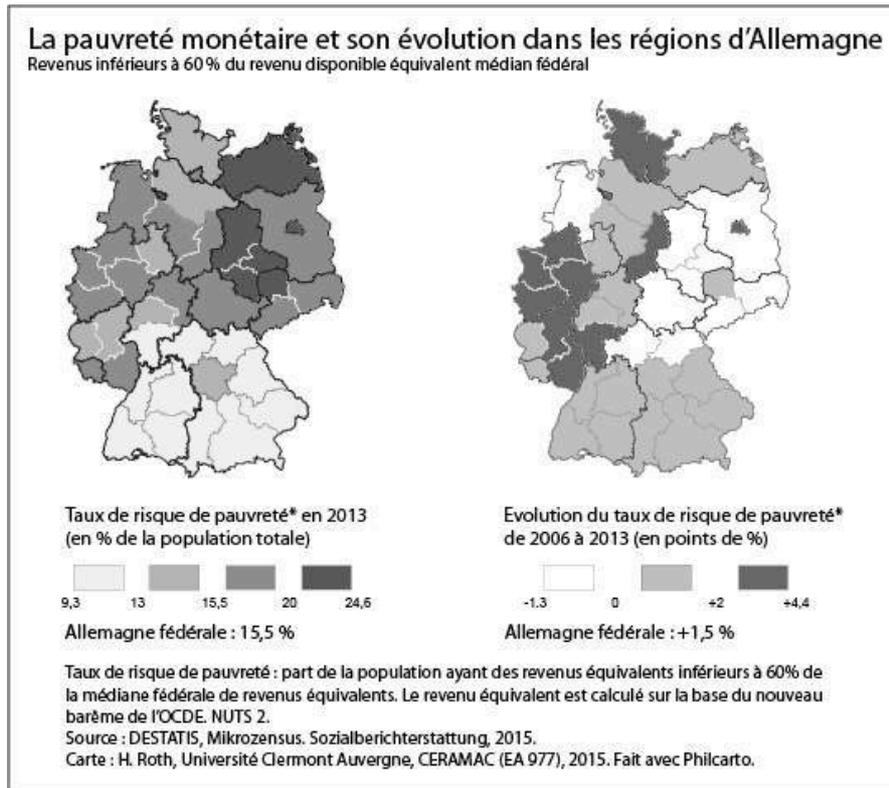
3.1. La persistance de trois Allemagnes ?

La cartographie de la part des bénéficiaires de l'indemnité chômage (*Arbeitslosengeld II*) en 2011 (carte 1) fait apparaître une géographie sociale de l'Allemagne assez classique, avec une double opposition Est-Ouest et Nord-Sud. Les nouveaux Länder se caractérisent par des taux supérieurs à la moyenne allemande (9,6%) : à l'aune de cet indicateur, la réunification n'est pas encore achevée. Les deux Länder méridionaux de Bavière et de Bade-Wurtemberg présentent en revanche un très faible taux de recours à ce dispositif. Entre Sarre et Schleswig-Holstein, les taux sont intermédiaires, mais plus contrastés. Au vu de cet indicateur, les contrastes entre les trois Allemagnes persistent.



Carte 1 – Allocations « Hartz IV » : les contrastes territoriaux

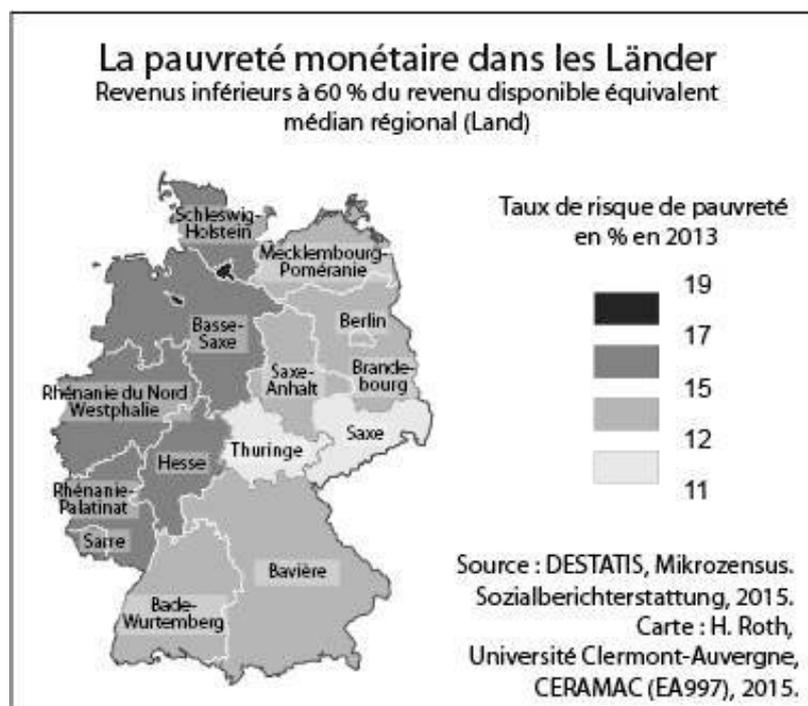
La carte des taux de risque de pauvreté (carte 2 p. 214), réalisée sur le maillage plus grossier des NUTS II, confirme le contraste entre le Sud de l'Allemagne (Bavière, Bade-Wurtemberg et région de Francfort), où la pauvreté touche moins de 13% de la population, et le reste du pays. En revanche, l'Est de l'Allemagne n'apparaît pas de façon homogène. Si c'est bien en ex-RDA que se situent les régions les plus affectées par la pauvreté monétaire (Mecklembourg-Poméranie, Saxe-Anhalt et région de Leipzig), d'autres comme la Thuringe, le Brandebourg ou le sud de la Saxe présentent des taux de pauvreté équivalents à ceux de régions ouest-allemandes, notamment de la Rhénanie. Ainsi, l'ancienne frontière inter-allemande n'apparaît plus comme une ligne de force de la géographie de la pauvreté monétaire en Allemagne.



Carte 2 – La pauvreté monétaire et son évolution dans les régions d'Allemagne

Toutefois, le taux de risque de pauvreté fixé à 60% du revenu médian de chaque Land - et non du revenu médian de l'ensemble du pays - donne une autre image de la géographie sociale de l'Allemagne (carte 3). Contrairement aux cartes précédentes, le taux de risque de pauvreté est ici calculé en fonction du seuil de pauvreté de chaque Land (et non de l'ensemble de l'Allemagne). Il correspond à la part de la population ayant des revenus équivalents inférieurs à 60% de la médiane régionale (Land) de revenus équivalents¹. Cet indicateur permet ainsi de comparer l'importance des inégalités de revenus entre Länder. La carte montre que les Länder du nord-ouest de l'Allemagne (de la Sarre au Schleswig-Holstein) se caractérisent par de plus fortes inégalités que dans le sud et l'est du pays. La Saxe et la Thuringe apparaissent comme les Länder où les inégalités de revenus sont les moins prononcées.

¹ Le revenu équivalent est calculé sur la base du nouveau barème de l'OCDE.



Carte 3 – La pauvreté monétaire dans les Länder

Ainsi, trois Allemagnes peuvent être schématisées : l'Allemagne du sud, plus riche et égalitaire ; l'Allemagne de l'est, relativement pauvre mais égalitaire ; l'Allemagne du nord-ouest, aux niveaux de pauvreté plus contrastés et plus inégalitaire.

3.2. Vers une géographie post-2008 de la pauvreté ?

La persistance des contrastes entre trois Allemagnes doit toutefois être nuancée au regard d'une analyse à un échelon plus fin de ces indicateurs et de leur évolution.

La carte 1 indique que les situations frontalières peuvent influencer sur l'importance du recours à l'indemnité chômage « Hartz IV » : les flux de travail d'Allemands vers le Luxembourg et les Pays-Bas permettent respectivement à l'Est de la Rhénanie-Palatinat et à l'Emsland de réduire leur taux de recours aux prestations Hartz IV ; les navettes domicile-travail de la Thuringe vers la Bavière et la Hesse, franchissant l'ancienne frontière interallemande, limitent le besoin d'assistance sociale dans ces territoires.

Par ailleurs, cette carte met en évidence que le recours aux indemnités chômage Hartz IV est, dans les anciens Länder, un phénomène d'abord urbain :

les villes présentent des taux de recours supérieurs à leurs environnements régionaux, y compris dans les deux Länder du Sud. Cela renvoie d'une part à la concentration dans les villes des populations les plus fragiles, mais également à une moindre propension des ruraux à engager les démarches de recours à l'aide sociale, pour des raisons diverses (entraide sociale informelle plus développée, crainte de la stigmatisation, méconnaissance des dispositifs).

Dans la Ruhr, la Sarre et le Land de Brême, espaces marqués par les restructurations industrielles et portuaires depuis une quarantaine d'années, les taux de bénéficiaires des prestations Hartz IV avoisinent ceux de l'Allemagne orientale. Surtout, ils stagnent depuis 2008, alors que partout ailleurs en Allemagne, et particulièrement dans les Länder orientaux, les bénéficiaires du dispositif Hartz IV diminuent en effectifs comme en pourcentage.

	2006	2010	2014	Evolution 2006-2014
Berlin	17,0	19,2	20	+3,0
Brême	18,3	20,5	22,5	+4,2
Cologne	16,1	17,3	20,5	+4,4
Dortmund	20,2	23,0	23,5	+3,3
Dresde	20,2	19,6	19,4	-0,8
Duisbourg	16,2	21,5	24,8	+8,6
Düsseldorf	14,6	15,4	17,7	+3,1
Essen	13,9	17,8	20,8	+6,9
Francfort /M.	13,6	13,8	14,7	+1,1
Hambourg	14,3	13,3	15,6	+1,3
Hanovre	19,8	21,3	19,6	-0,2
Leipzig	23,6	26,4	24,1	+0,5
Munich	9,8	10,7	9,4	-+0,4
Nuremberg	17,3	18,4	20,8	+3,5
Stuttgart	13,6	13,9	16,1	+2,5

Tableau 5 – Taux de risque de pauvreté dans les grandes villes allemandes, 2006-2014 (%)

Source : DESTATIS, Mikrozensus, Sozialberichterstattung, 2015.

Cette tendance rejoint les évolutions de la pauvreté, différenciées selon les Länder et les types d'espaces (carte 2). Alors que le risque de pauvreté recule dans les nouveaux Länder (à l'exception du Mecklembourg-Poméranie, mais y compris dans les plus grandes villes comme Dresde ou même depuis 2010 Leipzig), et dans quelques régions ouest-allemandes (Franconie et Emsland), il progresse nettement en Rhénanie, en Schleswig-Holstein et dans les villes-États (Berlin, Hambourg et Brême), particulièrement depuis 2009-2010. Si la polarisation de la pauvreté dans les grandes villes n'est pas récente (Farwick, 2007), l'évolution est particulièrement alarmante dans plusieurs grandes

agglomérations, en particulier dans la Ruhr mais également dans des régions urbaines jusque-là relativement épargnées, comme celle de Cologne-Düsseldorf (tableau 5). On assiste ainsi à une atténuation des disparités Est-Ouest de la pauvreté et à une polarisation des difficultés sociales dans les espaces urbains de vieille industrie, qui concentrent les populations les plus vulnérables (chômeurs et étrangers en particulier) et semblent être restées à l'écart des effets bénéfiques de la singulière trajectoire de sortie de crise de l'Allemagne.

Ainsi, la situation socio-économique des grandes agglomérations de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, du nord de l'Allemagne et de Berlin réapparaît sur l'agenda politique de la cohésion sociale et territoriale en Allemagne, après avoir été devancée pendant vingt ans par celle des régions orientales [Der paritätische Wohlfahrtsverband 2015].

3.3. Transferts sociaux et cohésion territoriale

Les grands contrastes territoriaux font l'objet en Allemagne de politiques d'aménagement du territoire à plusieurs niveaux, dont un des principes est inscrit dans la Constitution de la République fédérale : l'équivalence des conditions de vie. Ces politiques d'aménagement, ainsi que le système de péréquation interterritoriale, ont participé à des considérables transferts depuis la réunification [Grésillon 2009].

Moins étudiés par les géographes dans le cas de l'Allemagne, les transferts sociaux – dont relèvent l'ensemble des prestations sociales minimales- ont aussi permis d'atténuer les contrastes territoriaux de niveau de vie, entre anciens et nouveaux Länder, mais aussi entre « grands » Länder et villes-États. Le Ministère fédéral de l'aménagement du territoire considère d'ailleurs les transferts sociaux comme des instruments à efficacité territoriale (« Raumwirksame Mittel »). Au vu de l'accusation de certaines disparités territoriales, le maintien de ces transferts, voire leur ajustement aux recompositions géographiques de la pauvreté, s'avère primordial pour honorer le principe constitutionnel de justice socio-spatiale. Ils impliquent également une réflexion sur les niveaux territoriaux de l'action sociale afin de soutenir la cohésion sociale et territoriale.

Les réformes du Code social (livres II et XII) en 2003-2005 vont dans ce sens - cette fois à contre-courant de la tendance européenne à une décentralisation des dispositifs de protection sociale. En effet, le dispositif de protection des personnes aptes au travail est financé et géré par l'Agence fédérale pour l'emploi. Du fait du basculement des personnes relevant jusqu'alors de l'aide sociale (livre XII du code social) vers le dispositif Hartz IV (SGBII), tout un pan de la protection sociale, celle des personnes aptes au travail, est passé de la compétence communale à la compétence fédérale. Cette centralisation, encore incomplète tant les résistances sont fortes, tend à

homogénéiser le traitement de la pauvreté, en gommant les différences d'organisation et de gestion des dispositifs de protection des pauvres [Roth, 2014]. Elle s'inscrit dans un mouvement séculaire de nationalisation de la protection sociale en Allemagne [Kott 1995].

Conclusion

« La meilleure protection contre la pauvreté est le travail » : cet adage récurrent dans les Plans nationaux d'Action pour l'Inclusion (PNAI) que les gouvernements allemands publient régulièrement, justifie que le principal instrument de lutte contre la pauvreté en Allemagne soit une politique économique favorable à la compétitivité et l'emploi – et plus secondairement une politique familiale permettant une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle [Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008, Eichhorst 2010]. La responsabilité de leur situation matérielle est ainsi renvoyée aux chômeurs (trop peu qualifiés, trop peu mobiles,...), dans une veine libérale qui, elle, n'a rien d'exceptionnel en Europe. Cette politique d'« activation » s'est traduite par un considérable appauvrissement des chômeurs, en même temps que leur nombre s'est considérablement réduit. De fait, la nette diminution du chômage en Allemagne depuis le milieu des années 2000 se traduit par un recul de la pauvreté administrative.

L'augmentation du recours aux dispositifs de protection sociale de 2012 à 2014 (de 9 à 9,4%) s'explique aux deux-tiers par l'arrivée de centaines de milliers de réfugiés, à qui l'Allemagne accorde une aide le temps de la procédure de demande d'asile, et qui ont ensuite recours à l'indemnité chômage (ALG II) s'ils n'ont pas trouvé d'emploi. Cette nouvelle donne tend à atténuer certaines critiques adressées au nouveau modèle social allemand, qui joue actuellement pleinement son rôle de protection minimale. Dans le même temps, elle le met au défi, tant l'intégration sur le marché du travail de ces nouvelles populations non-germanophones et souvent peu qualifiées risque d'être assez longue.

La durabilité territoriale du modèle allemand de lutte contre la pauvreté pose toutefois question. Les espaces qui concentrent le cœur du chômage structurel, celui des personnes les plus vulnérables (les moins qualifiées, souvent des mères célibataires et/ou issues de l'immigration), difficilement insérables dans le marché du travail, font figure de lanterne rouge dans les paysages économiquement florissants de l'Allemagne des années 2010. Ces territoires fragiles sont, toujours, les nouveaux Länder, même si leur situation tend à s'améliorer lentement et à s'hétérogénéiser ; mais la pauvreté progresse particulièrement dans les grandes villes de la Rhénanie du Nord et les trois villes-États (Brême, Hambourg et Berlin), surtout depuis 2010. Face aux nouvelles lignes et échelles de disparités de la pauvreté, le renforcement des

différents mécanismes de solidarité sociale et interterritoriale est un des enjeux des prochaines années en Allemagne.

Références bibliographiques

- BOULINEAU, E. & BONERANDI-RICHARD, E. (dir.) (2014) – *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 260 p.
- BOURGEOIS, I. (2013) – « Les réformes Hartz, remise en cause de l'État social ? », *Regards sur l'économie allemande*, n°108, pp. 15-35
- BÖNKER, F. & WOLLMANN, H. (2006) – « Public Sector Reforms and Local Governments in Germany: The Case of Local Social Policy », in V. Hoffmann-Martinet, H. Wollmann (dir.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 189-206.
- BRUCKMEIER, K., PAUSER, J., WALWEI, U. & WIEMERS, J. (2013) – *Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung*, IAB-Forschungsbericht, 05/2013, Nürnberg, 24 p.
- BUHR, P. (2004) – « Armut und Armutsentwicklung in Deutschland, Status Quo und mögliche Folgen der Reformpolitik » [Pauvreté et évolution de la pauvreté en Allemagne : état des lieux et conséquences possibles des réformes], *ZeS-Arbeitspapier*, n° 04, 38 p.
- EICHHORST, W. & THODE, E. (2010) – « Priorité de l'Allemagne : concilier vies familiale et professionnelle », *Regards sur l'économie allemande*, n° 96, pp. 13-21.
- FARWICK, A. (2007) – « Die räumliche Polarisierung von Armut in der Stadt - Ursachen, Ausprägungen und soziale Folgen », in: Arbeitnehmerkammer Bremen, *Armutsbericht 2007*, Bremen, pp. 38-53.
- GRESILLON, B. (2009) – *L'Allemagne, vingt ans après*. Paris, La Documentation française, collection Documents Photographiques, n° 8070.
- HAUSER, R. (2008) – « Das Maß der Armut: Armutsgrenzen im Sozialstaatlichen Kontext. Der Sozialstatistische Diskurs », in E.-U. Huster, J. Boeckh & H. Mogge-Grotjahn (dir.), *Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung*, Wiesbaden, VS-Verlag, pp. 94-117.
- HUSTER, E.-U., BOECKH, J. & MOGGE-GROTJAHN, H. (dir.) (2008) – *Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung* [Pauvreté et exclusion sociale], Wiesbaden, VS-Verlag, 624 p.
- KLAGGE, B. (2001) – « La pauvreté en Allemagne : évolution, structure et disparités régionales », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 41 / 1-2 | 2001. URL : <http://rge.revues.org/3986>
- KLAGGE, B. (2001) – « Räumliche Disparitäten des Sozialhilfebezugs in Deutschland: ein Überblick » [Les disparités spatiales de la perception de l'aide sociale en Allemagne], *Raumforschung und Raumordnung*, vol. 59, n° 4, pp. 287-296.
- KOTT, S. (2001) – « Der Sozialstaat » [L'Etat social], in E. François & H. Schulze (dir.), *Deutsche Erinnerungsorte* [Les lieux de mémoire allemands], tome 2, München, Verlag C.H. Beck, pp. 485-501.
- KOTT, S. (1995) – *L'État social allemand. Représentations et pratiques*. Paris, Belin, 416 p.
- LECHEVALIER, A. (2013) – « La "grande transformation" de l'Allemagne réunifiée dans le contexte européen », in *L'Economie politique*, n° 060, pp. 17-34

- MOGGE-GROTJAHN, H. (2008) – « Gesellschaftliche Ein- und Ausgrenzung. Der soziale Diskurs » [Inclusion et exclusion sociales. Le discours social], in E.-U. Huster, J. Boeckh & H. Mogge-Grotjahn (dir.), *Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung*, Wiesbaden, VS-Verlag, 2008, pp. 39-53.
- RIBARDIERE, A. & al. (2014) – « La pauvreté dans l'espace européen : grilles de lecture », in E. Boulineau, E. Bonerandi-Richard, *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp.17-32.
- ROTH, H. (2014) – « Pauvreté et politique d'inclusion active en Allemagne : entre renforcement du niveau fédéral et résistances locales », in E. Boulineau, E. Bonerandi-Richard, *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp.135-153.

Rapports et statistiques

- Bundesministerium der Finanzen, « Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2012 » [Rapport sur les seuils des minima vitaux non-imposables pour les adultes et enfants pour l'année 2012], *Monatsbericht des BMF*, Juni 2012, 10 p.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013) - *Lebenslagen in Deutschland. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung* [Situations de vie en Allemagne. Le 4^{ème} rapport du gouvernement fédéral sur la pauvreté et la richesse], Berlin, 549 p.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008) - *Nationaler Strategiebericht, Sozialschutz und Soziale Eingliederung 2008-2010* [Rapport national sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010], Berlin, 2008, 129 p.
- EUROSTAT (2015) - Living conditions and social protection. Income Distribution Statistics.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011) - Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010 [La protection sociale en Allemagne 2009], Wiesbaden, 80 p.
- Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (2011) - Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland [Rapport statistique sur la situation sociale en République fédérale allemande 2011], Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 451 p.
- DEUTSCHER PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND (2015) - Die zerklüftete Republik. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2014 [La République fracturée. Rapport sur l'évolution régionale de la pauvreté en Allemagne, 2014], Berlin, 50 p.