Les *mini-jobs*, une perspective pour les chômeurs ?

Brigitte Lestrade

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/3795>

DOI : 10.4000/rea.3795

ISBN : 978-2-8218-0830-0

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2004

Pagination : 15-20

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Brigitte Lestrade, « Les *mini-jobs*, une perspective pour les chômeurs ? », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 67 | juillet 2004, mis en ligne le 08 octobre 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/3795> ; DOI : 10.4000/rea.3795

Les *mini-jobs*, une perspective pour les chômeurs ?

Brigitte Lestrade

Avec la réforme des mini-jobs introduite en 2003, le gouvernement a opéré un tournant à 180 degrés dans ce secteur sensible des bas salaires qui bénéficie d'un cadre réglementaire spécifique. Elément essentiel de la restructuration du marché de l'emploi voulue par le Chancelier Schröder pour combattre le chômage, les emplois à temps très partiel ont connu un destin mouvementé. Favorisés par tous les gouvernements allemands jusqu'à la fin des années 90, ils ont été soumis à une réglementation très restrictive par le gouvernement SPD/Verts dès son arrivée au pouvoir en 1999. Quatre années plus tard, le même gouvernement découvre le secteur des bas salaires comme nouvel instrument dans la lutte contre le chômage. Non seulement il revient sur toutes les décisions prises en 1999, mais il élargit ce secteur au-delà de tout ce qui existait auparavant. Encore faut-il que la nouvelle réforme entrée en vigueur en 2003 soit en mesure de faciliter le retour des chômeurs à l'emploi. Les spécialistes sont sceptiques.

Lorsque la coalition gouvernementale SPD/Verts est arrivée au pouvoir en 1998, une des priorités déclarées du nouveau Chancelier était de combattre le chômage. Un des freins majeurs à l'emploi était, de l'avis de nombreux spécialistes, le trop faible écart entre les rémunérations des salariés faiblement qualifiés et les revenus de substitution des chômeurs. Cette piste, peu explorée pendant le premier mandat du gouvernement Schröder, a été poursuivie avec plus de vigueur après sa difficile réélection en 2002. Le chômage n'ayant que faiblement reculé pendant les quatre années écoulées, Gerhard Schröder chargea le DRH de Volkswagen, Peter Hartz, d'élaborer une vaste réforme du marché du travail. Les propositions de la Commission Hartz (voir *REA 59/02*) visaient un élargissement considérable du secteur dit des bas salaires (*Niedriglohnsektor*), dont les *mini-jobs* font partie, comme le montre l'encadré ci-dessous, qui recense toutes les mesures prévues allant dans ce sens.

L'élargissement du secteur des bas salaires...

Mesures visant à élargir le secteur des bas salaires

- Réduction des prestations sociales accordées aux chômeurs (raccourcissement de la durée de perception des revenus de substitution, fusion de l'allocation chômage et de l'aide sociale) pour les inciter à reprendre un emploi, même faiblement rémunéré.
- Durcissement des conditions d'acceptabilité (*Zumutbarkeit*) d'un emploi proposé à un chômeur. Sanction en cas de refus : réduction des prestations sociales.
- Création d'agences de travail temporaire (*Personal-Service-Agenturen*) chargées d'intégrer les chômeurs dans les entreprises par le biais de l'intérim.
- Création d'un statut d'indépendant précaire (*Ich-AG*) subventionné par l'Etat mais soumis à des plafonds de revenus très faibles.
- Subvention accrue d'emplois à temps très partiel et à faible rémunération par la réforme des *mini-jobs* et *midi-jobs*.

...une nouvelle priorité pour le gouvernement Schröder

La réforme des *mini-jobs*

Alors que dans la plupart des pays européens, les revenus tirés d'un emploi sont assujettis aux cotisations sociales sans considération de sa nature et de son ampleur, l'Allemagne connaît un important secteur d'activité professionnelle

Les *mini-jobs*, une spécialité allemande

dite minime ou négligeable (*geringfügige Beschäftigung*) qui échappe aux cotisations sociales et même parfois à l'impôt normalement dû par le salarié. L'existence de ce secteur est très ancienne. Lié à la création des assurances sociales sous Bismarck, il a été formalisé en 1945. Du temps du gouvernement Kohl, un emploi était considéré comme négligeable s'il obéissait à deux conditions : la durée hebdomadaire du travail devait être inférieure à 15 heures et la rémunération ne devait pas dépasser un septième du montant mensuel de référence (*Beitragsbemessungsgrenze*). Ce montant, fixé au niveau national dans le cadre des assurances sociales et revalorisé tous les ans, mettait la limite de rémunération des petits emplois à 620 DM à l'Ouest et à 520 DM à l'Est en 1998. Toute personne exerçant un petit job, que ce soit sa seule activité professionnelle ou qu'elle la pratique en cumul avec une activité principale, se voyait dispensée de cotiser aux assurances sociales.

La réforme des *mini-jobs* de 1999...

Si le gouvernement Kohl, à la fin de son long règne, a bien tenté d'endiguer la croissance des *mini-jobs*, il revient au gouvernement Schröder d'avoir réformé ce secteur. Lorsqu'ils étaient dans l'opposition, les sociaux-démocrates et les Verts avaient régulièrement mis en exergue le constat que cette forme d'emploi s'était développée récemment au point de devenir un segment important du marché de l'emploi avec des conséquences néfastes dans plusieurs domaines :

- rentrées financières insuffisantes des assurances sociales dans un contexte démographique de plus en plus défavorable,
- précarisation croissante de l'emploi par la substitution des *mini-jobs* à des emplois dit normaux,
- insuffisance de la couverture sociale de la population active concernée, notamment des femmes, premières concernées, qui, souvent, ne savaient pas qu'elles n'auraient aucune retraite, l'âge venu.

...passe par l'assujettissement aux assurances sociales

Pour réduire ce secteur d'emploi et pour accroître la couverture sociale des 'mini-salariés', le gouvernement Schröder a décidé que, à partir du 1^{er} janvier 1999, la limite de rémunération serait fixée à 630 DM à l'Ouest comme à l'Est (325 € depuis le 1^{er} janvier 2000), qu'elle ne serait plus revalorisée et que les revenus, en cas de cumul, seraient assujettis aux cotisations sociales comme toute heure complémentaire travaillée habituelle. La limite des 15 heures par semaine était maintenue. L'application de la réforme a conduit à un effondrement du cumul activité principale / *mini-job* sans affecter la pratique du petit emploi effectué seul par la population habituelle des élèves, étudiants, femmes au foyer et autres retraités.

Des idées de la Commission Hartz...

Lorsque la Commission Hartz a entamé ses travaux en 2002 pour réformer de fond en comble le marché de l'emploi à la demande de Gerhard Schröder, l'emploi à temps très partiel ne tenait qu'un rôle mineur dans ses réflexions. L'idée initiale était d'élargir les possibilités d'emploi domestique au sein des foyers privés où le travail au noir est endémique. La Commission Hartz proposait de porter la rémunération maximale d'un *mini-job* à 500 € – un accroissement de plus de 50 % – pour les créations d'emploi par un employeur privé si celui-ci recrutait un chômeur.

...aux propositions de la Commission de conciliation

Ce rôle de cheval de combat contre le travail au noir dans les foyers privés auquel la Commission Hartz avait destiné les *mini-jobs* dans le cadre de sa réforme devait toutefois connaître un élargissement imprévu et spectaculaire. La Loi *Hartz II* qui intégrait les dispositions sur les *mini-jobs* étant soumise à l'approbation du Bundesrat, qui la refusait comme prévu, elle s'est retrouvée, avec la plupart des éléments de la réforme du marché du travail, en débat au sein de la Commission de conciliation, organe paritaire chargé d'élaborer un compromis entre les propositions du Bundestag, où le gouvernement est majoritaire, et celles du Bundesrat, où l'opposition domine. Or, l'opposition avait une conception fort différente de la réorganisation du secteur des bas salaires. La réforme des *mini-jobs* imposée par l'opposition lors du processus de conciliation dépasse en conséquence de loin ce qui avait été initialement prévu par la Commission Hartz.

Depuis le 1^{er} avril 2003, date de l'entrée en vigueur de la réforme, la limite de rémunération des activités à temps très partiel est passée de 325 à 400 €. La limitation temporelle de 15 heures par semaine est totalement supprimée. Les détenteurs d'un *mini-job* ne versent ni cotisations sociales ni impôt sur le revenu. Cette franchise s'applique à ceux qui n'ont aucun autre revenu comme à ceux qui souhaitent arrondir leurs fins de mois à côté d'un emploi principal. Dans ce dernier cas, leur employeur verse une somme forfaitaire de 25 % du salaire (12 % seulement dans le cas des emplois domestiques) qui se décomposent en : 12 % de cotisations aux assurances retraite, 11 % pour l'assurance maladie, ainsi que 2 % d'impôt sur le revenu. Le 'mini-salarié' n'acquiert toutefois aucun droit en matière d'assurance maladie et seulement des droits très restreints pour sa retraite. Il peut néanmoins augmenter ces derniers en versant lui-même le complément de cotisations nécessaire (7,5 % de son salaire) à sa caisse d'assurance retraite.

Redéfinition du cadre des *mini-jobs*...

La réglementation des *mini-jobs* en vigueur tant sous le gouvernement Schröder que sous celui de ses prédécesseurs avait instauré une barrière rigide : dès que le salarié dépassait de peu la limite de rémunération fixée par la loi, la totalité de ses revenus étaient frappée par les cotisations aux assurances sociales. Cette disposition qui l'obligeait à gagner beaucoup plus en salaire brut pour avoir le même salaire net – difficile pour des activités d'exécution – instaurait une « trappe à pauvreté » qui maintenait la plupart des 'mini-salariés' en deçà de la limite de rémunération fatidique. Pour lisser la transition entre *mini-job* et activité plus importante, le gouvernement a créé les *midi-jobs*.

...et création des *midi-jobs*...

Ces *midi-jobs* se situent dans la zone de rémunération qui va de 401 à 800 € et sont l'objet d'un régime de transition favorable aux salariés eu égard aux cotisations sociales. Alors que l'employeur verse la totalité des charges pour ses *midi-salariés* dès que le salaire atteint 401 €, le salarié ne voit ses propres cotisations augmenter que de façon graduelle : elles passent progressivement de 4 % jusqu'au taux plein de 21 % pour un salaire de 800 €. Les prestations des assurances maladie et chômage sont intégralement maintenues, en dépit de cotisations réduites. Les droits à la retraite peuvent être accrus, comme pour les *mini-jobs*, par le versement d'un complément de cotisations. Si les détenteurs d'un nouveau *midi-job* sont privilégiés au niveau du versement des cotisations sociales, tel n'est pas le cas pour l'impôt sur le revenu : ils sont tenus d'intégrer leur salaire à leur revenu global et de verser des impôts le cas échéant.

...pour réduire le poids des charges sociales

Même avec un salaire inférieur à 800, voire à 400 €, le *mini-* comme le *midi-salarié* possède les mêmes droits du travail que ses collègues à temps plein :

Les mêmes droits que les salariés à temps plein

- attestation de l'employeur citant les conditions essentielles du travail ainsi que la possibilité d'augmenter les droits à la retraite,
- droits à congé de quatre semaines minimum,
- versement du salaire habituel jusqu'à six semaines en cas de maladie,
- attribution de gratifications de Noël ou de congés si les autres salariés en bénéficient,
- protection contre le licenciement,
- délai de licenciement de quatre semaines minimum.

Ces droits ne sont pas en soi une nouveauté, mais le gouvernement, soucieux de promouvoir le recours aux *mini-* et *midi-jobs*, a tenu à rappeler que les détenteurs d'un petit emploi peuvent y prétendre de la même manière que les salariés assujettis aux cotisations sociales, fait qui ne semble pas être toujours respecté dans les entreprises.

Conscient du fait que la prolifération du travail au noir n'est pas seulement due à des considérations financières, mais aussi, pour partie, à la complexité des procédures, le gouvernement a décidé de confier la gestion des *mini-jobs* à un organisme unique. L'établissement retenu à cet effet est la Caisse fédérale des mineurs (*Bundesknappschaftskasse*), peut-être pour redonner du travail à un organisme moribond. L'employeur d'un *mini-salarié* se contente d'envoyer une somme forfaitaire correspondant à 25 % du salaire à la centrale des *mini-jobs*

Une logistique simplifiée, pour les seuls *mini-jobs*

de la caisse qui se charge de toutes les questions administratives. Pour les petits emplois au sein des foyers privés, le gouvernement vient de créer le chèque emploi domestique, tel qu'il existe en France, géré par la même caisse. Pour les *midi-jobs*, toutefois, le système reste inchangé, avec des responsabilités dispersées entre différentes caisses sociales.

A qui profite la réforme ?

Des effets différents selon la catégorie de 'mini-salarié'

Les mécanismes de la réforme – incitation financière et lissage du passage entre *mini-* et *midi-job* – paraissent clairs, de même que l'intention du gouvernement de combattre le chômage au moyen de l'extension du secteur des bas salaires. Pour savoir si les nouvelles règles du jeu auront l'effet escompté, il faut prendre en considération la situation des salariés eu égard au système social et fiscal. Les conséquences sont très différentes selon que la rémunération afférente au *mini-job* est la seule source de revenu, qu'elle constitue un complément aux prestations sociales, ou bien qu'elle représente un cumul des revenus du salarié ou du conjoint dans un même foyer fiscal.

Le *mini-job* comme seule source de revenu

Le premier groupe concerné par la réforme réunit les *mini-jobbers* qui n'ont aucun autre revenu et qui ne font pas non plus partie du même foyer fiscal que le conjoint actif. Ce groupe comprend notamment des élèves, des étudiants et des retraités. Sous le régime précédent, ils pouvaient percevoir une rémunération allant jusqu'à 325 € sans aucune charge. Dès que leurs revenus dépassaient cette somme, le versement de toutes les charges sociales intervenait, de sorte que le revenu net tombait nettement au-dessous des 325 €. Il fallait qu'ils perçoivent un salaire brut de 412 € pour arriver à nouveau au revenu net de 325 €. C'est cet obstacle que la réforme entendait lever. Avec l'introduction des *midi-jobs* (de 401 à 800 €), le salarié subit certes un léger recul de ses revenus dès qu'ils dépassent les 400 €, mais il est sans commune mesure avec la perte subie précédemment. Ce lissage se poursuit jusqu'au nouvel obstacle de 800 € où le revenu net rejoint le niveau atteint avant la réforme. On peut par conséquent s'attendre à ce que ce groupe de salariés étende son activité professionnelle au-delà de la barrière des 400 €, et ce d'autant plus que l'employeur voit ses cotisations passer de 25 à 21 %. Pour ce premier groupe de *mini-jobbers*, la réforme constitue un succès indéniable. Or, ils ne font pas partie des chômeurs, ayant leur vraie carrière encore devant ou déjà derrière eux.

Un régime confiscatrice pour les bénéficiaires de l'aide sociale...

La réforme fondamentale du marché du travail recherchée par les lois Hartz et dont la refonte des *mini-jobs* constitue un élément important, visait les chômeurs peu qualifiés et à faibles perspectives d'intégration, notamment les bénéficiaires de l'aide sociale (*Sozialhilfe*) et de l'assistance chômage (*Arbeitslosen-hilfe*). Si le mini / midi-salarié est un bénéficiaire de l'aide sociale, son activité professionnelle lui rapporte très peu : seuls les premiers 70 € lui restent acquis (« franchise ») ; de 70 à 690 € par mois, 85 % de ses revenus sont défalqués de l'aide sociale ; la part dépassant 690 € par mois est défalquée à 100 % de l'aide sociale (cette part est variable selon sa situation de famille et plafonnée à 1 050 € par mois). Par conséquent, les facilités introduites par la réforme ne conduiront guère les personnes visées à accepter un emploi dont le revenu dépasse la somme assez dérisoire de 70 € par mois. Le système de transferts actuel favorise l'inactivité ou, plus probablement, le travail au noir.

...et ceux de l'assistance chômage qui travaillent à côté

Les perspectives des bénéficiaires de l'actuelle assistance chômage, c'est-à-dire de ceux qui ont épuisé leurs droits à l'allocation chômage (*Arbeitslosengeld*), ne paraissent guère moins sombres. Le salaire complémentaire qu'ils peuvent percevoir tout en gardant le bénéfice de l'assistance chômage est de 20 % de cette dernière ou d'au moins 165 € par mois. Tout ce qui dépasse est défalqué à 100 % de l'aide versée. La réforme n'y change rien. Le petit emploi ne doit toutefois pas dépasser les 15 heures par semaine, au risque de faire perdre le bénéfice de l'assistance chômage. Comme pour les bénéficiaires de l'aide sociale, il est peu probable que ceux de l'assistance chômage (environ

50 % de l'ancien salaire) acceptent de s'investir dans un emploi qui ne leur rapporte que marginalement plus que leur revenu de substitution. Conscient de l'effet néfaste de ces dispositions, le gouvernement envisage, dans le cadre de la fusion de l'aide sociale et de l'assistance chômage décidée fin 2003, de laisser aux *mini-salariés* au chômage 30 % de leur revenu net. Cette fusion, d'abord prévue pour début 2004, puis reportée à 2005 et violemment combattue par les communes au bord de la faillite, ne modifiera qu'à la marge la situation financière des exclus qui tentent leur réinsertion par le biais des *mini- et midi-jobs*. La faiblesse actuelle des incitations financières conduit à ce que la réforme des petits emplois ne contribue guère au recul du chômage.

La réforme de 1999 qui avait soumis les petits emplois exercés en cumul aux cotisations sociales ainsi qu'à l'imposition fiscale des salariés avait conduit à la quasi-disparition de ce phénomène sous sa forme légale. Or les changements introduits en 2003 permettent au salarié – à temps plein ou à temps partiel – de conserver intégralement les 400 € produits par son petit job ou par celui de son conjoint. Cette mesure se limite au cumul d'un seul *mini-job* et ne concerne pas non plus les *midi-jobs* dont les revenus sont totalisés avec ceux du revenu principal et soumis à toutes les charges sociales et fiscales. En dépit de ces restrictions, il est probable que la réforme conduira à un accroissement considérable des *mini-jobs* tenus par des personnes déjà intégrées dans le marché du travail.

**Mini-job en plus
d'une activité principale**

Mini-jobs et statistiques

Pour compléter cette analyse, jetons un regard sur les chiffres. Cet exercice est toutefois moins évident qu'il ne paraît. La population des *mini-jobbers* est mouvante et difficile à saisir. Quant aux statisticiens, ils ont tendance à ne s'intéresser qu'aux emplois dits normaux soumis aux cotisations sociales. Ce n'est qu'en 2001 que l'Office fédéral des Statistiques a consenti pour la première fois à saisir les emplois négligeables dans le cadre de son enquête sur les structures des rémunérations en Allemagne. Ces données, ainsi que celles apportées par diverses enquêtes auprès des ménages et des entreprises, donnent l'image suivante : en 1999, le segment des petits jobs réunissait environ 5,85 millions de salariés, ce qui représente 16 % de l'ensemble de la population active. Pour environ 80 % d'entre eux, le petit job représente la seule activité professionnelle, les deux tiers étant des femmes. Pour 2002, l'Agence fédérale du travail cite le chiffre de 4,1 millions de salariés à temps très partiel. Sachant que ses statistiques s'appuient sur les déclarations patronales qui ne comprennent pour 2002 que 27 000 déclarations provenant de foyers privés – alors qu'on soupçonne que ce secteur dépasse le million de *mini-jobbers* –, on constate que le total des emplois dits négligeables a moins reculé suite aux restrictions apportées par la réforme de 1999 qu'on aurait pu le penser.

**Quelques éléments sur
les oubliés des statistiques**

Alors que le ministre du Travail Wolfgang Clement s'attendait à la création de 300 000 nouveaux *mini- et midi jobs*, la ministre de la Santé et des Affaires sociales, Ulla Schmidt, a pu annoncer fièrement à la presse, le 18-07-2003, que « les chiffres du développement des mini-jobs attestent d'une *success story* de nos prises de décision en matière de politique d'emploi dans le secteur des bas salaires... Voilà qui prouve le succès de notre concept de l'*Agenda 2010* pour améliorer les conditions cadre de la lutte contre le chômage ». Le gouvernement a en effet pu annoncer la création, au 2^{ème} trimestre 2003, de 930 000 nouveaux mini-emplois ; et ce, 90 jours seulement après l'entrée en vigueur de la réforme. Or, l'Agence fédérale du travail de Nuremberg est loin de confirmer ces chiffres. D'après elle, le réel accroissement de l'activité professionnelle ne correspondrait qu'à 79 000 personnes. Si l'Agence a elle aussi enregistré une explosion du nombre de *mini-jobs* après le 1^{er} avril 2003, elle l'attribue à l'augmentation du nombre d'actifs qui ont pris un *mini-job* en sus de leur emploi, un fait que la Caisse des mineurs n'enregistre pas dans ses statistiques. Le

**Peu de résultats
au regard du chômage...**

...mais un succès relatif
dans les foyers privés

nombre de ceux qui, en avril 2003, ont pris un seul *mini-job* n'était que de 152 000 personnes. De surcroît, 73 000 de ces personnes se seraient bornées à transformer en *mini-job* un emploi assujéti aux cotisations sociales qu'elles détenaient avant le 1^{er} avril 2003. Ce qui conduit à une création nette de seulement 80 000 *mini-jobs* pour des personnes auparavant sans emploi, soit bien peu en regard de 4,2 millions de chômeurs.

Si après le succès médiatisé des premiers mois, le gouvernement a moins communiqué sur les résultats des *mini-jobs* dans la lutte contre le chômage, il peut néanmoins se targuer d'avancées légères mais réelles sur le front du travail au noir. Grâce aux formalités simplifiées pour la déclaration d'aides ménagères – et grâce aussi au faible taux des charges sociales – le nombre de salariés exerçant un *mini-job* dans un foyer privé déclarés auprès de la Caisse des mineurs a triplé d'avril à décembre 2003, passant de 27 000 à 70 000. Ce début prometteur a pourtant failli être gâché par le zèle intempestif du ministre des Finances Hans Eichel qui s'apprêtait à transformer le travail domestique au noir en délit, provoquant une vague de mécontentement de l'opinion, fort malencontreuse en ces temps de réformes peu appréciées dans le pays. Si les régularisations des aides ménagères devaient se poursuivre – le gouvernement s'y applique actuellement avec une campagne de publicité omniprésente –, elles permettraient par contre de redresser un peu l'équilibre des comptes sociaux mis à mal par les nouveaux *midi-jobs* qui bénéficient pleinement des prestations sociales en dépit de cotisations réduites.

LA RÉFORME DES *MINI-JOBS* et l'introduction concomitante des *midi-jobs* étaient censées rendre cette forme d'activité professionnelle plus attractive pour combattre le chômage. Les petits emplois sont certes plus attractifs, mais ils attirent moins les chômeurs que les inactifs et les salariés déjà en poste. La création d'emplois pour les chômeurs reste infime. Ainsi, la tentative d'élargir le secteur des bas salaires – après la subvention salariale du modèle de Mayence (voir *REA* 60/03) – se solde, elle aussi, par un échec. L'Allemagne se refuse toujours à envisager un système d'exonération des charges sociales sur les bas salaires tel qu'il existe en France et aux Etats Unis. Mais le chiffre magique de 7,5 millions de *mini-jobs* au 1^{er} avril 2004 – presque 2 millions de plus en un an –, un succès que personne n'avait prévu, fait rêver les politiques. Il paraît que Wolfgang Clement réfléchit déjà à une réforme de la réforme.

Indications bibliographiques

- **KNABE, A.**: « Die Hartzschen Mini-Jobs – Eine Chance für Arbeitslose? » *Wirtschaftsdienst* 4/2003
- **KOCH A, BÄCKER G.**, « Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie in der Arbeitsmarktpolitik : „Erfolgsstory“ oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes? », Universität Duisburg-Essen, 2003
- **LESTRADE B.**, « Kombilohn et bas salaires : l'Allemagne découvre la subvention salariale », *Regards sur l'économie allemande*, n° 60/2003
- **LESTRADE B.**, « La réforme des „petits jobs“ à 630 marks », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 149/1999
- **SECURVITA**, « Mini-Jobs, Neuregelungen im Niedriglohnbereich seit dem 1. April 2003, Informationsstand März 2004 », www.securvita.de