



Revue Géographique de l'Est

vol. 59/1-2 | 2019

Les nouveaux Länder, trente ans après la réunification,
une nouvelle géographie ?

L'évolution de la pauvreté en Allemagne de l'est : convergence avec l'ouest et accentuation des disparités socio-spatiales

Hélène Roth



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rge/9605>

DOI : 10.4000/rge.9605

ISSN : 2108-6478

Éditeur

Association des géographes de l'Est

Référence électronique

Hélène Roth, « L'évolution de la pauvreté en Allemagne de l'est :
convergence avec l'ouest et accentuation des disparités socio-spatiales », *Revue Géographique de l'Est*
[En ligne], vol. 59/1-2 | 2019, mis en ligne le 17 mars 2022, consulté le 03 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rge/9605> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rge.9605>

Ce document a été généré automatiquement le 3 avril 2022.

Tous droits réservés

L'évolution de la pauvreté en Allemagne de l'est : convergence avec l'ouest et accentuation des disparités socio- spatiales

Hélène Roth

Introduction

- 1 La mise en place d'un système de protection sociale centralisé a contribué au processus d'unification de l'Allemagne dès l'époque bismarckienne et a joué un rôle primordial dans la construction de l'identité allemande (Kott, 2001). La tradition de l'Etat social (*Sozialstaat*) est invoquée dans l'article 20 de la Constitution de la RFA (« Etat fédéral démocratique et social »), alors que la politique sociale de la RDA relevait d'un esprit plus allemand que soviétique (Kott, 2001, p. 497). Comme dans d'autres domaines, la réunification des deux Allemagne le 3 octobre 1990 a consisté en une extension aux nouveaux Länder du système ouest-allemand de protection sociale. Le nivellement des niveaux et des conditions de vie devient un objectif politique de premier plan : l'union monétaire (entrée en vigueur dès le 1^{er} juillet 1990) permet la conversion des salaires et pensions de retraite dans un rapport de 1 à 1 ; des ajustements du système de protection sociale sont ensuite réalisés afin de limiter les conséquences sociales du choc économique de la réunification. De façon apparemment paradoxale, la situation matérielle des Allemands de l'Est s'améliore rapidement, mais la part de la population est-allemande vivant sous le seuil de pauvreté s'accroît et devient dès le milieu des années 1990 nettement supérieure au taux ouest-allemand. Mais les modalités de la réunification allemande et de la transformation de l'économie est-allemande ne suffisent pas à comprendre l'évolution de la pauvreté dans les nouveaux Länder depuis 30 ans. Ces derniers ont subi de plein fouet les réformes structurelles de la protection

sociale en 2003-2005. Mais ils ont aussi largement bénéficié du miracle économique de l'ère Merkel dans les années 2010.

- 2 Cet article s'inscrit dans le questionnement général du dossier : l'évolution de la pauvreté en Allemagne orientale va-t-elle dans le sens d'une convergence avec l'ouest de l'Allemagne ou au contraire d'une différenciation ? Atteste-t-elle d'une accentuation ou au contraire d'une accentuation des disparités socio-spatiales au sein des nouveaux Länder ?
- 3 Pour répondre à ces questionnements, cette contribution s'appuie sur l'analyse de données statistiques sur la pauvreté et, plus secondairement, sur les inégalités sociales (coefficient de Gini, taux de richesse). Le taux de risque de pauvreté (ou taux de pauvreté) synthétise la pauvreté *monétaire*, en fonction d'un seuil défini à 50% ou à 60% du revenu médian équivalent ; cet indicateur a l'avantage de permettre des comparaisons dans l'espace et dans le temps et de renseigner sur les inégalités de revenu ; mais il présente un inconvénient de taille, lié à sa relativité : plus les revenus augmentent (ce qui est le cas en Allemagne dans la décennies 2010), plus le taux de risque de pauvreté tend à croître aussi. Le taux de recours aux aides sociales reflète la pauvreté *institutionnelle*, 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 utilisable ni 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 (voir tableau). 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. Ils permettent néanmoins de cerner les dynamiques socio-spatiales de convergence et de divergence entre territoires.

I.- Les bouleversements de la pauvreté relative dans les nouveaux Länder

A.- Une RDA libérée de la pauvreté ?

- 4 Taboue, la pauvreté n'existait pas officiellement en RDA. La politique de l'Etat socialiste visait le nivellement des différences sociales ; l'absence de chômage, de sans-abrisme et de pauvreté était régulièrement soulignée dans les discours officiels pour illustrer les bienfaits de la protection sociale en Allemagne de l'Est (Lorke, 2013). De fait, le développement du salariat, les taux très élevés d'activité et d'emploi, l'introduction de salaires minimum et le nivellement des salaires permirent de fortement limiter la pauvreté, aussi bien relative qu'absolue. Ainsi, dans les années 1980, le taux de risque de pauvreté (50% du revenu médian) oscillait entre 3 et 5%, contre 11% en RFA ; en 1989, seules 5535 personnes (0,03% de la population, contre 5,8% en RFA) touchaient l'aide sociale, dernière maille du filet de sécurité sociale (Priller, 1994). Les quarante années de socialisme, et plus particulièrement la politique mise en œuvre à partir de 1971 (Einheit von Sozial- und Wirtschaftspolitik) dans l'objectif d'élever le niveau de vie, ont effectivement permis de réduire les inégalités sociales.

- 5 Néanmoins, différentes études est-allemandes se sont penchées sur les questions de pauvreté en RDA dans les années 1970 et 1980 : c'est sur ce corpus que s'appuie l'historien Lorke pour documenter la situation des deux principaux groupes de population particulièrement affectés par la pauvreté relative en RDA : les retraités, et plus particulièrement les retraitées veuves, d'une part ; les familles monoparentales, d'autre part. Selon Gerhard A. Ritter, « le talon d'Achille de la politique sociale de la RDA » résidait dans la protection des personnes âgées (Ritter, 2007, p.268, cité dans Lorke, 2013, p.205). En 1988, encore 45% des ménages de retraités vivaient sous le seuil de pauvreté monétaire (50% du revenu médian). Toujours selon Lorke, le faible niveau des retraites en RDA poussait nombre de personnes âgées à renoncer à une alimentation saine et équilibrée ; un quart des ménages de retraités ne disposait pas de salle d'eau et de chauffage central, etc. (Lorke, 2013, p. 205-207). De même, les ménages monoparentaux étaient caractérisés par un taux de pauvreté plus élevé (16% en janvier 1990), principalement du fait de la faiblesse de certains salaires féminins (Priller, 1996, p. 4). La dimension spatiale de cette pauvreté en RDA n'est, à notre connaissance, pas documentée.

B.- La pauvreté est-allemande après la réunification

- 6 En 1989, les écarts de niveaux de vie entre RFA et RDA sont importants, mais également les niveaux de pauvreté et d'inégalité sociale, plus accentués à l'ouest qu'à l'est. Les questions méthodologiques de la mesure de la pauvreté apparaissent de façon flagrante lors de l'étude de son évolution lors des premières années de la réunification. Quelle référence doit être retenue pour évaluer la pauvreté monétaire est-allemande : le revenu médian de l'Allemagne réunifiée ou celui des seuls nouveaux Länder ? Plus proche du ressenti des intéressés, le taux de pauvreté relative mesuré en fonction du revenu médian ouest-allemand (seuil à 50% du revenu médian) est très élevé en 1990 (65%) mais chute à 23,9% dès 1993 (tableau 1). Il indique donc un rapide effet de rattrapage, conforme à l'objectif politique de nivellement des niveaux de vie. Inversement, le taux de pauvreté relative mesuré par rapport au revenu médian des seuls nouveaux Länder est beaucoup plus faible mais augmente de 3,5% à 5,9% sur cette même période (Leisering et Mädje, 1996), indiquant l'amorce d'une dynamique d'accroissement des inégalités dans l'ex-RDA.

Tableau 1 - L'évolution de la pauvreté en Allemagne de l'Est de 1990 à 1993

Source : Priller, 1994, p. 4.

	1990	1991	1992	1993
Pauvreté monétaire relative - Part de la population vivant avec moins de 50% du revenu médian				
• Calculé en fonction du revenu médian ouest-allemand	3,5	4,3	6,1	5,9
• Calculé en fonction du revenu médian est-allemand	65,0	48,0	30,2	23,9
Pauvreté institutionnelle - L'aide sociale				

• Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en milliers	128	217	331	
• Nombre de bénéficiaires pour 1000 habitants	8,1	14,0	18,4	

- 7 L'union monétaire, économique et sociale entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1990 et la réunification assurent un niveau de salaire relativement élevé dans les nouveaux Länder (certes plus faible qu'à l'ouest mais nettement supérieurs aux salaires des autres pays anciennement communistes voisins), l'inclusion des retraités est-allemands dans le régime ouest-allemand des retraites et l'introduction temporaire d'une pension minimale de retraite, de sorte que la situation financière et matérielle de la population est-allemande s'améliore rapidement. Mais l'effondrement de l'économie est-allemande se traduit par une diminution drastique de l'emploi (40% des emplois ont disparu entre 1989 et 1993) et une très forte augmentation du chômage, de 1,6% au début de l'année 1990 à 16,2% fin 1993. Un million d'Allemands de l'est vivent en 1993 sous le seuil de pauvreté est-allemand (seuil à 50%). Les plus démunis bénéficient de l'aide sociale (plus de 300 000 personnes en 1993). Les modalités de la réunification ont ainsi transformé la structure de la pauvreté en Allemagne de l'Est, qui affecte désormais moins les personnes âgées que les chômeurs.
- 8 L'union monétaire puis la réunification en 1990 ont inauguré une longue période de mesures structurelles massives visant à lutter contre ce que les sociologues Leisering et Mädje appellent « la pauvreté collective » de l'Allemagne de l'Est. Il s'agit d'une part de réduire les écarts de développement et de niveau de vie entre anciens et nouveaux Länder, en activant les leviers de la modernisation de l'économie, du logement et du développement des infrastructures. D'autre part, il s'agit de pallier les effets individuels de la transformation de l'économie : l'aide sociale et les nombreuses mesures d'insertion et d'intégration par le travail participent à des transferts sociaux d'une ampleur inédite, représentant en 1992 72% du PIB des nouveaux Länder (Leisering & Mädle, 1996). Malgré la forte augmentation du chômage dans les nouveaux Länder (de 15,8% en 1993 à 19,0% en 1999 selon Klagge, 2001), ces mesures ont permis de fortement limiter le recours à l'aide sociale en Allemagne orientale, où le taux de bénéficiaires demeure globalement plus faible qu'à l'ouest pendant toute la décennie 1990 (Klagge, 2001). Mais la population est-allemande est plus affectée par le risque de pauvreté qu'à l'ouest, et cet écart se creuse à partir des années 2000 (tableau 2) qui voient le recul des mesures d'insertion et surtout la réforme de la protection sociale sous le gouvernement Schröder.

Tableau 2 - Evolution du taux de risque de pauvreté de 1996 à 2008

Source : Lejeune et al., 2017. Le taux de risque de pauvreté est ici calculé selon les résultats de l'enquête SOEP ; il n'est pas directement comparable avec le taux de risque de pauvreté calculé sur la base du nouveau barème de l'OCDE, utilisé dans la suite de l'article.

	1996	2002	2008	2014
Allemagne de l'Ouest	8,9	7,1	9,2	11,0
Allemagne de l'Est	12,9	13,8	17,8	17,5

C.- La loi Hartz IV et la paupérisation des chômeurs est-allemands

- 9 En effet, les réformes Hartz, en particulier la loi dite « Hartz IV » (encadré 1), ont eu pour effet majeur d'appauvrir les chômeurs de longue durée, en faisant basculer dans le système d'aide sociale les chômeurs de plus d'un an, jusqu'alors couverts par l'assurance chômage. Ces réformes ont eu pour conséquence l'augmentation de la pauvreté dans les espaces les plus affectés par le chômage : les nouveaux Länder se distinguent alors par des taux de risque de pauvreté extrêmement élevés (20,4% de la population en 2005, contre 13,2% à l'ouest – calcul selon le nouveau barème OCDE) et des taux de bénéficiaires des minima sociaux près de deux fois plus importants qu'à l'Ouest (15,6% en 2006, contre 8,3% à l'ouest).

Encadré 1 - La réforme du système allemand de protection sociale en 2003-2005 (lois Hartz)

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 initiées et conçues 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 dans un premier temps.

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.

Source : Roth, 2016.

II.- L'atténuation de la discontinuité est-ouest dans les années 2010

- 10 Depuis le milieu des années 2000, qui correspond à la fois aux réformes Hartz et au point de départ des séries harmonisées d'indicateurs statistiques sur la situation sociale en Allemagne (*Sozialberichterstattung*), on observe très clairement une convergence est-ouest des dynamiques de la pauvreté en Allemagne. Néanmoins, les caractéristiques de la pauvreté à l'est demeurent pour partie distinctes des caractéristiques ouest-allemandes.

A.- La convergence des taux de pauvreté entre l'est et l'ouest de l'Allemagne

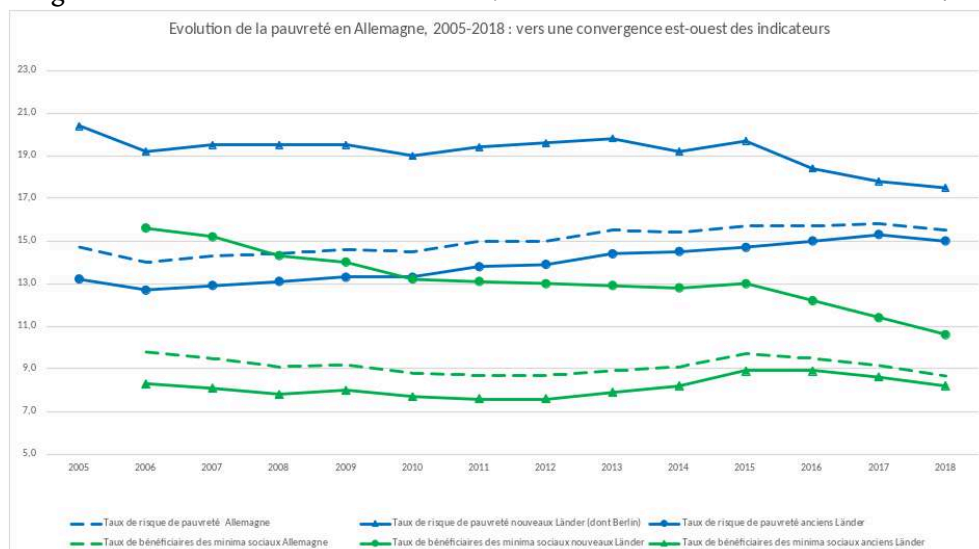
- 11 De 2005 à 2015, le taux de risque de pauvreté dans les nouveaux Länder est demeuré élevé et stable : environ 20% de la population est-allemande vit sous le seuil de pauvreté (fixé à 60% du revenu médian équivalent fédéral) ; il diminue de deux points de pourcentage de 2015 à 2018, pour se rapprocher du taux ouest-allemand en constante augmentation depuis 2006 (graphique 1 et carte 1), particulièrement préoccupante dans les Länder en reconversion post-industrielle (Sarre, Rhénanie du Nord – Westphalie, Brême).

Graphique 1 : Evolution de la pauvreté en Allemagne, 2005-2018 : vers une convergence est-ouest des indicateurs.

Source : DESTATIS, Sozialberichterstattung, 2020.

Image

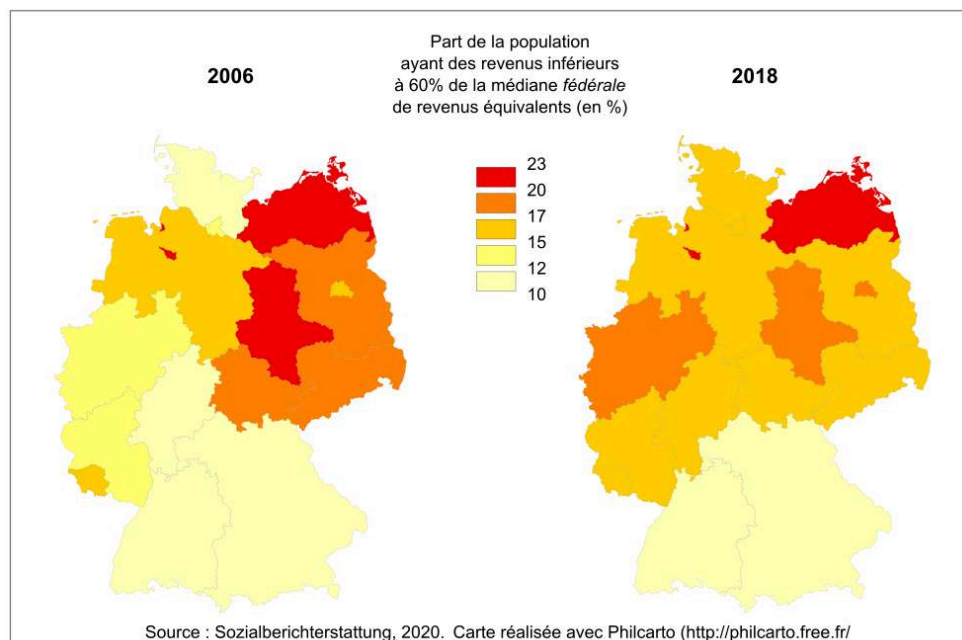
1001BB940006445000037ECB48D8B7B052450EE.emf



Taux de risque de pauvreté : proportion de la population ayant des revenus inférieurs à 60% de la médiane fédérale de revenus équivalents (en %).

Taux de bénéficiaires des minima sociaux : part de la population bénéficiant des aides sociales relevant des articles II et XII du code social (SGBII, SGBXII) et de la loi sur les prestations aux demandeurs d'asile. Le pic du taux ouest-allemand en 2015 renvoie à la seule augmentation du nombre de demandeurs d'asile.

Carte 1 : L'évolution contrastée du risque de pauvreté monétaire dans les Länder allemands, 2006-2018



- 12 Cette dynamique de convergence est confirmée par l'évolution de la pauvreté institutionnelle. A l'est, le taux de bénéficiaires des minima sociaux dans la population

totale a chuté de 15,6% en 2006 à 10,6% en 2018, se rapprochant du taux ouest-allemand qui a peu varié sur l'ensemble de cette période (8,3% en 2006, 8,2% en 2018). Alors qu'en 2006, l'ancienne frontière était encore très structurante dans la géographie de cet indicateur, cette logique est-ouest a disparu en 2018 : Saxe, Thuringe et Brandebourg présentent des taux en forte diminution et inférieurs ou égaux au taux fédéral (8,7%), tandis les Länder de Mecklembourg-Poméranie et de Saxe-Anhalt ont également vu leurs taux diminuer mais dans une moindre mesure : ces deux Länder de l'Est présentent des taux proches de la Sarre et de Rhénanie du Nord - Westphalie.

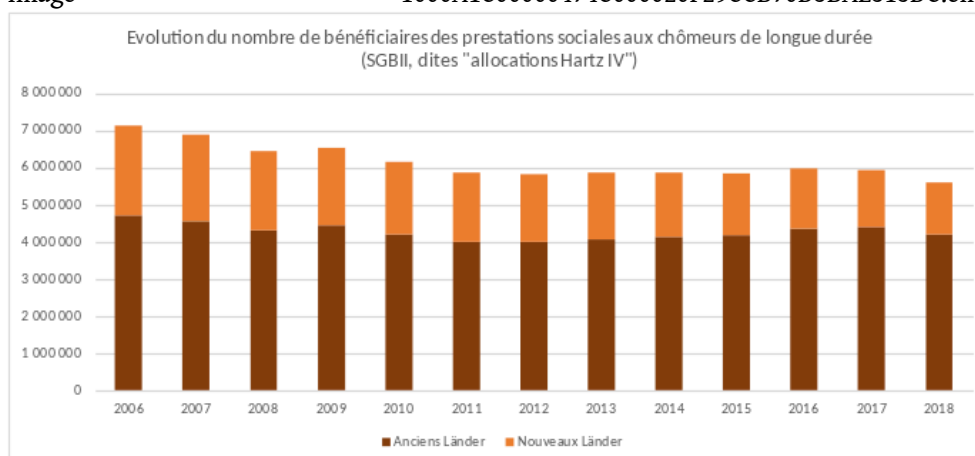
- 13 La nette diminution de la pauvreté en Allemagne orientale montre que cette partie du pays a largement bénéficié du « miracle économique » allemand des années Merkel, qui s'est traduit par un développement de l'activité et un fort recul du chômage, premier facteur de pauvreté en Allemagne. Ce recul du chômage en Allemagne a eu pour effet une baisse considérable du nombre de bénéficiaires l'allocation chômage de longue durée (SGBII), de 7,1 à 5,6 millions de personnes entre 2006 et 2018. Or cette baisse est portée pour les deux tiers par les nouveaux Länder (recul d'un million de bénéficiaires) (graphique 2).

Graphique 2 : La forte contribution des nouveaux Länder à la baisse du nombre de bénéficiaires des prestations sociales aux chômeurs de longue durée (SGBII)

Source : DESTATIS, Sozialberichterstattung, 2020.

Image

1000A1C00000474C000020F29CCB70D3BAE315DC.emf



Les prestations sociales relevant du 2^{ème} article du Code social (SGBII), dites « allocations Hartz IV », sont composées de l'allocation chômage de longue durée (Arbeitslosengeld II) et de l'aide sociale accordée aux membres des ménages concernés (Sozialgeld), qui ne sont pas détaillées ici (voir Roth, 2016, 2018).

- 14 Les nouveaux Länder ont également bénéficié, comme les anciens, des réformes de la politique familiale des années 2000 et 2010, permettant une meilleure inclusion des mères dans le marché du travail et un recul de la pauvreté des familles, quelle que soit leur composition.

B.- Des structures partiellement spécifiques de la pauvreté : les retraitées moins pauvres en ex-RDA

- 15 Les structures de la pauvreté en Allemagne sont, pour partie, similaires dans les anciens et les nouveaux Länder : à l'est comme à l'ouest, les groupes de population les

plus affectés par le risque de pauvreté sont les personnes sans emploi (67% vivent sous le seuil de pauvreté en 2018), les personnes les moins qualifiées, les familles monoparentales et/ou nombreuses et les étrangers (Roth, 2016a, Roth, 2018).

- 16 Néanmoins, l'est de l'Allemagne se distingue de l'ouest par un risque de pauvreté bien moindre qu'à l'ouest chez les personnes âgées, et tout particulièrement chez les femmes de plus de 65 ans. Cela renvoie d'une part au choix politique de l'union monétaire en 1990 et de la parité 1 :1 des pensions-retraites, mais surtout aux taux d'activité féminine traditionnellement plus forts en RDA puis dans les nouveaux Länder qu'à l'ouest, où les femmes âgées paient le prix du modèle ouest-allemand de la mère au foyer, encore dominant jusque dans les années 2000. L'analyse des données sur les bénéficiaires de l'allocation Vieillesse et incapacité de gain (*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*), dont bénéficie 3,2% de la population allemande, confirme que les personnes âgées sont moins sujettes à la pauvreté à l'est qu'à l'ouest de l'Allemagne. Les taux de bénéficiaires de cette aide sont en effet plus élevés à l'ouest (3,4%) qu'à l'est (2,1%).

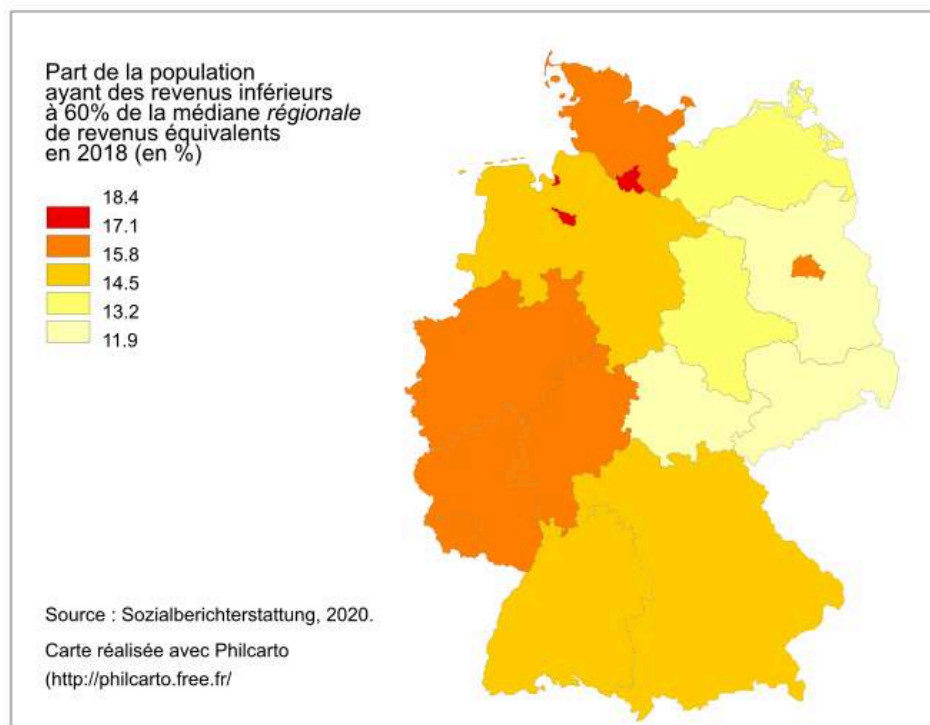
III.- L'accroissement des disparités dans une Allemagne de l'Est plus égalitaire

- 17 Si la discontinuité est-ouest s'est nettement atténuée pendant la faste décennie 2010, les inégalités sociales et spatiales au sein de l'Allemagne orientale se sont accentuées. Cette dynamique la rapproche de l'ouest du pays, où les disparités socio-spatiales sont traditionnellement plus accusées.

A.- Un modèle égalitaire qui tend à s'effriter

- 18 Héritage d'un système socialiste qui avait pour faire de lance la lutte contre les inégalités sociales, les inégalités sociales sont moins accusées dans les nouveaux Länder que dans les anciens. Le coefficient de Gini y est moindre (0,27 contre 0,29 dans les nouveaux Länder en 2018), particulièrement en Saxe et en Thuringe (0,25). Surtout, si l'on mesure le taux de risque de pauvreté non plus en fonction du seuil fédéral mais du seuil régional (de chaque Land), les Länder de l'est se distinguent par leurs taux de pauvreté plus faibles (carte 2). Ce modèle social plus égalitaire renvoie essentiellement à la sous-représentation des couches de population très aisées en Allemagne orientale : le taux de personnes vivant avec plus de 200% du revenu médian équivalent fédéral n'atteint dans les nouveaux Länder que 5% en 2018, contre 8,9% dans les anciens Länder en 2018.

Carte 2 : Une Allemagne orientale plus égalitaire



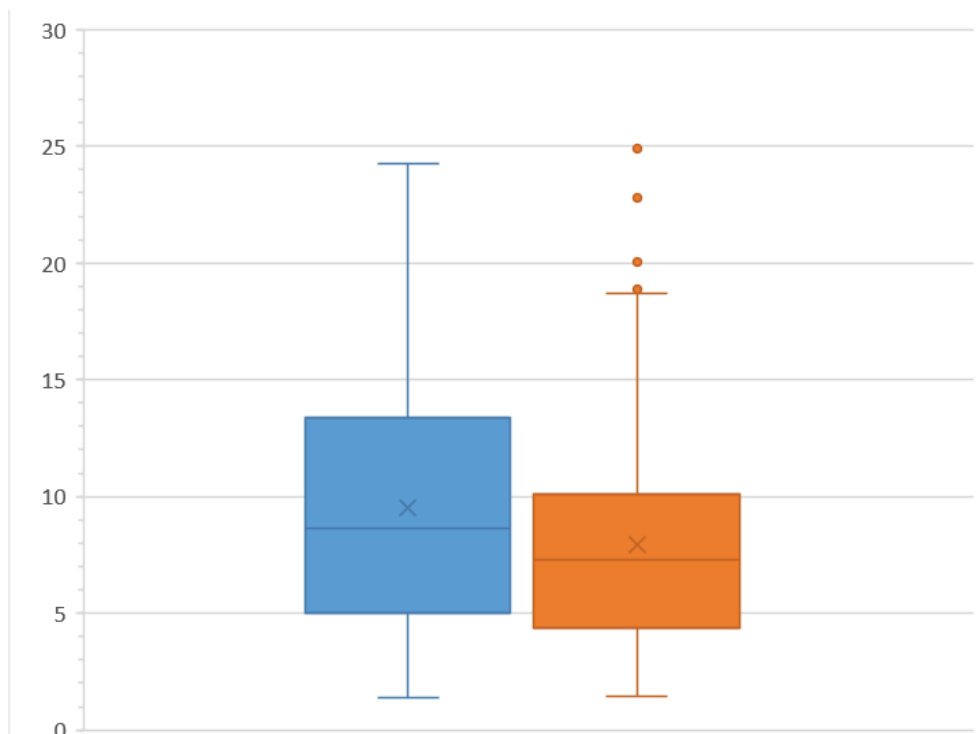
- 19 Ce taux de richesse augmente pourtant clairement depuis 2005 en Allemagne orientale, conformément à la tendance générale en Allemagne. Réceptacle de l'étalement urbain de la capitale fédérale et de la métropolisation berlinoise, le Brandebourg est le Land oriental où les inégalités se sont le plus accentuées, avec un taux de richesse passant de 4,1% en 2005 à 5,6% en 2018.

B.- Un creusement des différenciations spatiales au sein de l'Allemagne orientale

- 20 La part des bénéficiaires des prestations chômage de longue durée (SGBII) dans la population totale depuis 2008 est fournie, au niveau des arrondissements (Kreise, NUTS3) par l'Agence pour l'emploi (Bundesagentur für Arbeit). Cette base permet d'analyser l'évolution de la dispersion statistique des taux de bénéficiaires des arrondissements.
- 21 Cette analyse est réalisée ici, entre 2008 et 2018, dans un premier temps, pour l'ensemble de l'Allemagne, à travers une représentation en box plots et le calcul des intervalles interquartiles relatifs. L'analyse met en évidence (graphique 3) non seulement la diminution des taux de bénéficiaires mais surtout la **réduction des disparités entre arrondissements** sur cette période (IQR : 0,97 en 2008, 0,79 en 2018), ce qui confirme la thèse de la convergence des dynamiques. L'analyse statistique montre aussi le décrochage de 4 arrondissements ouest-allemands en 2018 : il s'agit de villes très marquées par la reconversion industrielle et le chômage de longue durée, celles du Land de Brême (Bremerhaven et Brême) ainsi que deux villes de la Ruhr, Gelsenkirchen et Essen.

Graphique 3 : le taux de bénéficiaires de l'allocation dite « Hartz IV » (SGB II) en 2008 (bleu) et 2018 (orange) : dispersion des arrondissements (*Kreise*) en Allemagne fédérale

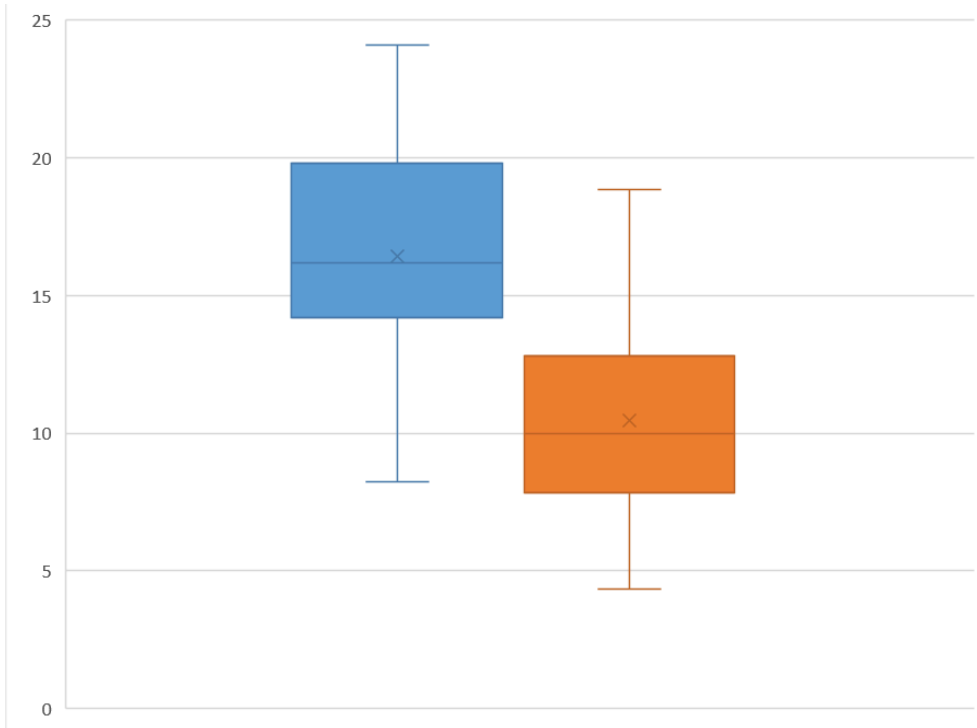
Source : Bundesagentur für Arbeit, 2020.



- 22 La même analyse réalisée pour les seuls Länder de l'Est (dont Berlin) montre en revanche une accentuation des disparités entre arrondissements au sein de l'ex-RDA : **la période faste 2008-2018 a certes permis de réduire considérablement cette forme de pauvreté administrative, mais elle a accentué les écarts territoriaux en Allemagne orientale** (IQR : 0,33 en 2008, 0,48 en 2018). Cette accentuation des disparités dans l'est de l'Allemagne est liée à la chute du nombre de bénéficiaires dans certains arrondissements d'une part, et à la persistance d'un chômage de longue durée dans d'autres.

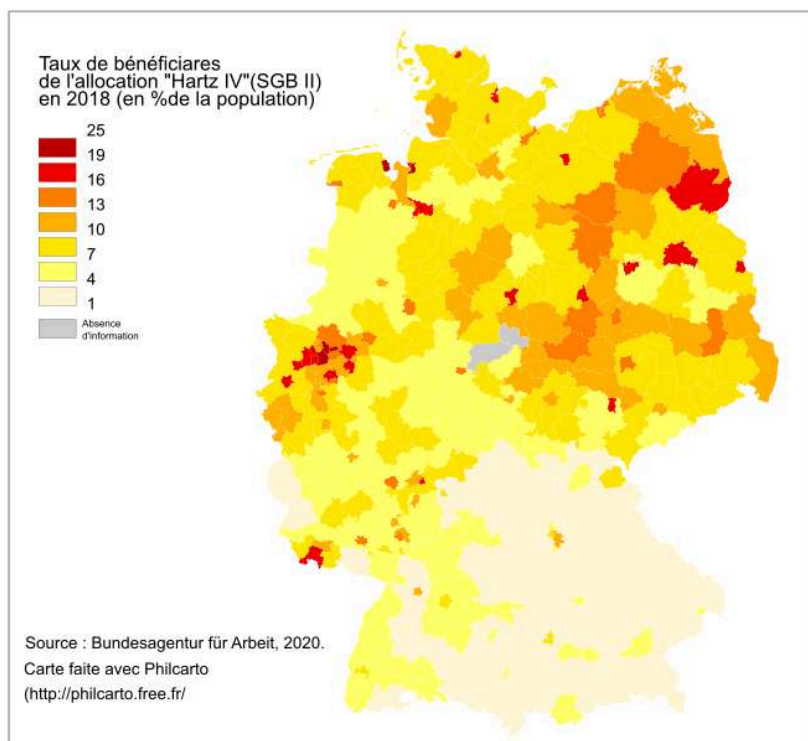
Graphique 4 : le taux de bénéficiaires de l'allocation dite « Hartz IV » (SGB II) en 2008 (bleu) et 2018 (orange) : dispersion des arrondissements (*Kreise*) dans les nouveaux Länder

Source : Bundesagentur für Arbeit, 2020.



- 23 Ainsi, les arrondissements de la couronne berlinoise, qui profitent de la métropolisation et du desserrement urbain de la capitale fédérale, ainsi que les arrondissements de Thuringe frontaliers de la Bavière et de la Hesse, caractérisés par une forte mobilité pendulaire vers ces Länder voisins, présentent des taux plus faibles, à tel point que la discontinuité qui apparaissait autrefois entre anciens et nouveaux Länder a laissé place à un gradient sur la carte (carte 3).

Carte 3 : Les disparités de la pauvreté institutionnelle dans les arrondissements allemands en 2018



- 24 Dans les nouveaux Länder, les plus forts taux d'allocataires SGBII se trouvent dans les villes : à Berlin (19,5%) mais aussi dans des villes moyennes (Halle 18,9%, Schwerin, Cottbus, Francfort sur l'Oder, Gera, 17%); cette préférence urbaine de la pauvreté institutionnelle ne distingue pas l'est de l'ouest de l'Allemagne, où des taux similaires, voire très supérieurs, caractérisent de nombreuses villes en reconversion post-industrielles. En revanche, les arrondissements ruraux de faible densité, éloignés de Berlin, des plus grandes villes et des Länder dynamiques du sud de l'Allemagne, présentent des taux élevés d'allocataires SGBII, témoins de leur « périphérisation » (Naumann ; Roth, 2016b). Cette pauvreté rurale, spécifiquement est-allemande, est d'autant plus préoccupante que ces espaces de déprise ont été fortement affectés, depuis 30 ans, par le recul des services de base à la population (Reichert-Schick, 2013). Ces territoires cumulent ainsi pauvreté monétaire et pauvreté en termes d'équipement (Reichert-Schick, 2013) ; ce cumul alimente une spirale de périphérisation et se traduit, notamment, dans les résultats électoraux à travers le succès de l'extrême-droite (Von Hirschhausen, Grésillon, 2019).

Conclusion

- 25 Trente ans après la réunification, quinze ans après les réformes du système allemand de protection sociale, les différences de pauvreté entre l'est et l'ouest de l'Allemagne s'estompent, par effet de rattrapage des nouveaux Länder qui ont bénéficié des années fastes de l'ère Merkel, mais aussi par effet de décrochage de certains espaces ouest-allemands où la pauvreté relative s'est accentuée de façon préoccupante. Mais à plus grande échelle, les disparités sociales et spatiales s'accroissent dans les nouveaux Länder, de sorte que le modèle plus égalitaire hérité de la RDA se dissipe.

BIBLIOGRAPHIE

- Bönker F., Wollmann H., 2006, « Public Sector Reforms and Local Governments in Germany: The Case of Local Social Policy », in V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann (dir.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 189-206.
- Boulineau E., Bonerandi-Richard E. (dir.), 2014, *La pauvreté en Europe : une approche géographique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 258 p.
- Klagge B., 2001, « La pauvreté en Allemagne : évolution, structure et disparités régionales », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 41 / 1-2, mis en ligne le 25 juillet 2013, consulté le 29 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rge/3986>
- Klagge B., 2001, « Räumliche Disparitäten des Sozialhilfebezugs in Deutschland: ein Überblick », *Raumforschung und Raumordnung*, vol. 59, n° 4, pp. 287-296.
- Kott S., 2001, « Der Sozialstaat », in François E., Schulze H., *Deutsche Erinnerungsorte*, München, Beck, p. 485-501.
- Leisering L., Mädje E., 1996, « Armut im vereinigten Deutschland - Umbruch und Kontinuität », in Clausen L. (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995* Frankfurt am Main, Campus Verlag, p. 903-915.
- Lejeune C., Romeu Gordo L., Simonson J., 2017, « Einkommen und Armut in Deutschland: Objektive Einkommenssituation und deren subjektive Bewertung » in: Mahne K., Wolff J., Simonson J., Tesch-Römer C. (eds) *Altern im Wandel*, Wiesbaden Springer VS.
- Lorke C., 2013, « Von Anstand und Liederlichkeit. Armut und ihre Wahrnehmung in der DDR (1961-1989) », *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, 10-2, p. 199-218. DOI: <https://doi.org/10.14765/zzf.dok-1536> (consulté le 29/02/2020).
- Priller E., 1994, « Armut durch Arbeitslosigkeit - sozialer Wandel und Verarmungsrisiken in den neuen Bundesländern », *Beschäftigungsobservatorium - Ostdeutschland: Arbeitsmarktentwicklungen und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern*, Institut für Angewandte Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Berlin, n°12, pp. 3-6.
- REICHERT-SCHICK A., 2013, « Les services à la population dans les régions rurales périphériques de l'Allemagne. Les exemples de la Poméranie occidentale et de l'Eifel occidentale », *Norois*, vol. 229, n°4, pp. 21-37.
- Ritter Gerhard A., 2007, *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, München, H.C. Beck Verlag, 546 p.
- Roth H., 2014, « Pauvreté et politiques d'inclusion sociale en Allemagne : entre renforcement du niveau fédéral et résistances locales », in Boulineau E., Bonerandi-Richard E., *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p.143-161.
- Roth H., 2016a, « Pauvreté et aide sociale en Allemagne – talon d'Achille du modèle allemand ? », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 93/2, p.201-220.
- Roth H., 2016b, « Du déclin à la périphérisation : quand les courants constructivistes et critiques revisitent les différenciations spatiales en Allemagne », *Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne]*, *Espace, Société, Territoire*, document 758, mis en ligne le 04 janvier 2016. DOI : 10.4000/cybergeo.27389

Roth H., 2018, « Increasing poverty or statistical illusion? Patterns, dynamics and spatial disparities of relative poverty in Germany », *Europa Regional*, 25 (3-4), p. 5-16. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62246-4>

VON HIRSCHHAUSEN B., GRÉSILLON B., 2019, « Une Allemagne désunie ? Les traces géopolitiques de la partition Est/Ouest », *Hérodote*, vol. 175, n°4, pp. 105-130.

RÉSUMÉS

L'évolution de la pauvreté dans les nouveaux Länder depuis la réunification allemande est liée aux modalités de la transformation économique de l'ex-RDA dans la décennie 1990 mais également aux réformes du système de protection sociale en 2003-2005 et au miracle économique allemand de l'ère Merkel. L'étude statistique des indicateurs de pauvreté monétaire relative met en évidence une convergence de l'est et de l'ouest du pays, ainsi qu'une augmentation des disparités spatiales au sein des nouveaux Länder.

The evolution of poverty in the new Länder since German reunification is linked to the modalities of the economic transformation of the former GDR in the 1990s, but also to the reforms of the social protection system in 2003-2005 and the German economic miracle of the Merkel era. A statistical study of the indicators of relative income poverty shows a convergence of the east and west of the country, as well as an increase in spatial disparities within the new Länder.

Die Entwicklung der Armut in den neuen Ländern seit der deutschen Wiedervereinigung hängt mit den Modalitäten der wirtschaftlichen Transformation der ehemaligen DDR in den 1990er Jahren, aber auch mit den Reformen der sozialen Sicherungssysteme 2003-2005 und dem deutschen Wirtschaftswunder der Ära Merkel zusammen. Eine statistische Untersuchung der Indikatoren der relativen Einkommensarmut zeigt eine Konvergenz von Ost und West sowie eine Zunahme der räumlichen Disparitäten innerhalb der neuen Bundesländer.

INDEX

Mots-clés : Allemagne, nouveaux Länder, pauvreté, prestations sociales, disparités socio-spatiales

Schlüsselwörter : Deutschland, neue Bundesländer, Armut, Sozialleistungen, sozialräumliche Disparitäten

Keywords : Germany, new Länder, poverty, social benefits, socio-spatial disparities