

Synonyme de précarité

Cinq ans après, *Hartz IV* fait toujours débat

Sébastien Vannier*



L'année 2010 est propice à effectuer un bilan des réformes définies en 2005 dans le cadre de l'Agenda 2010 par l'ancien chancelier social-démocrate Gerhard Schröder et son gouvernement rouge-vert. La mesure-phare de cet agenda, continue de nourrir les débats en Allemagne.

Hartz IV – eine Zwischenbilanz

Auch fünf Jahre nach Einführung der Agenda-2010-Politik der rot-grünen Bundesregierung ist deren Herzstück – die Hartz-Gesetze und insbesondere „Hartz IV“ – ein Reizwort und Synonym für Prekariat und sozialen Abstieg.

Sie kostete die Regierung Schröder und sechs SPD-Ministerpräsidenten das Amt; 400 000 SPD-Mitglieder verließen die Partei; fast elf Millionen Wählerstimmen gingen verloren. Damit einher erfolgte der Aufstieg der *Linken*, der die Parteienlandschaft substantiell veränderte. Die Hartz-IV-Empfänger selbst sind, so der Autor, nachhaltig stigmatisiert. Red.

Ces propositions de grandes réformes sont donc présentées le 14 mars 2003 par le gouvernement allemand de Gerhard Schröder (SPD) et Joschka Fischer (Verts). Parmi les points abordés par l'Agenda 2010, de grands thèmes comme les assurances maladie ou les impôts. Mais ce qui retiendra principalement l'attention, ce sont les réformes du marché du travail, plus connues sous le nom de réformes *Hartz*. Avant de devenir un nom commun passé dans la langue courante allemande, *Hartz* correspond à l'origine au nom de l'initiateur de ses réformes, Peter Hartz. A l'époque, directeur des Ressources Humaines de *Volkswagen*, Peter Hartz avait été placé à la tête d'une commission invitée à présenter des propositions pour réformer le marché du travail. Le travail de cette commission, composée d'une douzaine de membres débute le 22 février 2002.

Agenda Zwanzig-Zehn, ce terme restera quoiqu'il en soit comme une des plus importantes réformes structurelles de la société allemande. 2010, une vision du futur qui est désormais réalité. Mais l'ensemble des mesures prévues par le gouvernement du chancelier Gerhard Schröder est loin d'avoir tenu toutes ses promesses et s'est clairement retourné vers ses fondateurs.

A l'origine, l'Agenda 2010 prévoyait un ensemble de réformes structurelles pour relancer l'économie allemande. Celle-ci était en effet au plus bas avec une période de récession (-0,1 %) en 2003.

Hartz IV et les autres

Des 13 propositions de la commission *Hartz* naîtront quatre paquets législatifs. Si c'est principalement le quatrième du nom qui restera dans les mémoires, les trois premiers prévoient également des mesures importantes concernant le marché du travail.

- Le premier paquet (*Hartz I*) s'intéresse à une simplification des mesures d'embauche et du travail intérimaire.

* Sébastien Vannier est correspondant du quotidien *Ouest-France* à Berlin.

- Le deuxième (*Hartz II*) est celui qui contient des mesures également devenues célèbres : les mini-Jobs à 400 euros et les entreprises individuelles peu taxées (*Ich-AG*). Si ces deux premiers paquets sont entrés en vigueur dès le 1^{er} janvier 2003, les deux suivants feront partie de l'Agenda 2010.
- Le paquet *Hartz III* contient la restructuration du Bureau national pour l'emploi (*Bundesanstalt für Arbeit*) en Agence nationale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*).
- Le paquet *Hartz IV* enfin, le cœur de la réforme, demande à être quelque peu détaillé. La durée de versement de l'allocation chômage (*Arbeitslosengeld I*) est notablement réduite. Auparavant d'une durée maximale de 32 mois, elle est réduite à 12 mois dans la plupart des cas. *Hartz IV* prévoit également des sanctions au cas où les chômeurs refuseraient un emploi raisonnable (*zumutbar*). Intervient ensuite le principe de base de la loi, qui consiste en la fusion de l'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*) et de l'aide sociale (*Sozialhilfe*) afin de créer une « Allocation chômage II » (*Arbeitslosengeld II*). Cette allocation, même si elle est adaptée aux besoins des bénéficiaires, se base sur un montant forfaitaire (qui était à l'origine de 345 euros à l'ouest, 331 euros à l'est) correspondant à un minimum socio-culturel vital. C'est ce seuil minimum (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*) qui est désormais, dans le langage courant, passé sous le nom de *Hartz IV*. Cette aide ne s'adresse donc pas aux seuls chômeurs au sens strict du terme puisqu'il peut, dans certains cas, s'agir d'un complément à des revenus autres. De même, les enfants vivants dans un ménage dépendant de cette allocation *Arbeitslosengeld II*, pourront eux-mêmes toucher cette aide.

6,7 millions de bénéficiaires aujourd'hui

Cinq ans après l'annonce de l'Agenda 2010 et des mesures *Hartz IV*, le bilan est très mitigé et dépend notamment de la perspective utilisée pour tirer les leçons de ses réformes. Quelques chiffres d'abord pour se rendre compte des proportions prises par *Hartz IV*. Selon les statistiques du *Deutscher Landkreistag*, ce sont 6,76 millions de personnes qui ont bénéficié de *Hartz IV* en 2005. Ce chiffre a augmenté en 2006 pour atteindre 7,35

millions puis 7,24 millions en 2007 avant de redescendre l'année suivante. Selon l'Agence pour l'emploi, ils étaient encore 6,7 millions en septembre 2009. Parmi eux, 4,9 millions étaient en mesure de travailler (*erwerbsfähig*), le reste correspond principalement, pour 1,7 million, aux enfants de moins de 15 ans. A l'heure actuelle, le niveau de *Hartz IV* se situe à 359 euros par mois, puis est calculé de la manière suivante pour les enfants : mois de 6 ans 60 % (215 euros), moins de 14 ans 70 % (251 euros), entre 14 et 18 ans 80 % (287 euros).

L'évolution des chiffres du chômage est un autre élément important à prendre en compte : l'année des réformes, 2005, a vu une poussée sans précédent du chômage en Allemagne. Le taux record de 13 % pour 2005 représentera près de 5 millions de chômeurs. Ceci n'a fait que conforter les opposants aux réformes, déjà nombreux. La mise en place de ces réformes exigeantes a en effet rencontré une vague d'opposition dans la population et notamment au sein des groupes habituellement proches du parti social-démocrate qui se sont sentis trahis et ont dénoncé *Hartz IV* comme une « pauvreté imposée par la loi » (*Armut per Gesetz*). Cependant, les chiffres du chômage ont régulièrement baissé dans les années suivantes : 12 % en 2006, 10,1 % en 2007 pour atteindre 7,8 % en 2008. Cette période de relance de l'économie – le fameux *Aufschwung* allemand – a donné l'occasion aux défenseurs de la réforme cette fois de mettre en avant que les réformes de l'Agenda 2010 avaient porté leurs fruits à moyen terme. La crise économique étant passé par là, le chômage est remonté à 8,1 % en Allemagne en avril 2010.

D'un côté donc, l'argument, défendu par les syndicats, selon lequel *Hartz IV* aurait détérioré les conditions de vie des chômeurs, mais également celles du marché du travail en favorisant les emplois précaires. De l'autre, l'argument selon lequel cette incitation à reprendre le travail aurait pesé, les emplois à temps partiels étant un « tremplin » vers des emplois fixes. Cette position est notamment défendue par l'*Institut für Wirtschaft* dans une étude publiée au début du mois de mars 2010 sous le titre *Cinq ans de Hartz IV* – les succès son visibles. Une question de perspective donc.

Conséquences politiques

Du point de vue politique, cinq ans après la mise en place de l'Agenda 2010 et de *Hartz IV*, les conséquences sont évidentes pour le SPD qui s'est clairement coupé de son électorat. Dès 2005, le SPD est entré dans une spirale de défaites et a enchaîné les revers électoraux. Dès mai 2005, le SPD perd un de ses bastions, la Rhénanie du Nord-Westphalie, obligeant ainsi Gerhard Schröder à organiser des élections anticipées dès l'automne. Le parti social-démocrate perdra d'abord la chancellerie puis, quatre ans plus tard (septembre 2009), une place au gouvernement. Lors des dernières élections, européennes et fédérales, le SPD est au fond du gouffre. « *Depuis 1998, le SPD a perdu 400 000 membres, six ministres-présidents, des milliers de mandats et 11 millions d'électeurs* », résume Rudolf Dreßler de l'aile gauche du SPD.

La chute du SPD est irrémédiablement liée à la montée de la nouvelle gauche *Die Linke*, ces deux phénomènes étant en grande partie issus de la mise en place des réformes de l'Agenda 2010. En effet, Oskar Lafontaine, qui avait quitté le SPD en 1999, rejoint en 2005 le WASG (*Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit*) qui regroupe notamment les déçus des réformes du gouvernement Schröder. L'alliance du WASG et du parti PDS aboutira à la création de la formation *Linkspartei* et finalement de *Die Linke*. L'arrivée de ce parti dans le paysage politique a complètement bouleversé les rapports politiques en Allemagne ces dernières années. L'élection régionale qui vient de se dérouler en Rhénanie du Nord-Westphalie n'a pas fait exception à la règle.

La situation du débat aujourd'hui

Le SPD, aujourd'hui dans l'opposition donc, revient sur quelques points du projet *Hartz IV*. Sigmar Gabriel, nouveau président du parti, a présenté à la mi-mars un concept intitulé *Fair-play* sur le marché du travail qui prend ses distances avec la revendication « *fordern und fördern* » (jeu de mots qui regroupe sous deux mots presque identiques les notions d'exiger et de promouvoir). Ce nouveau concept du SPD prévoit entre autres que l'allocation chômage pourrait être versée pen-

dant 24 au lieu de 12 mois si le chômeur participe à un processus de qualification professionnelle. Les contrôles de revenus que devaient également subir dans certains cas les bénéficiaires seraient également abolis.

Si le SPD se positionne ainsi sur le thème actuel, c'est non seulement pour faire un bilan des cinq ans de la réforme, mais également pour reconquérir son électorat sur un sujet qui a fait la une depuis plusieurs mois. Le débat a notamment été relancé par la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande de Karlsruhe le 9 février 2010. Suite à une plainte de trois familles, la Cour a en effet décidé que les calculs des forfaits de *Hartz IV* pour les enfants et pour les adultes étaient inconstitutionnels. La Cour a jugé que ces taux n'étaient pas fixés de manière assez transparente. Les modes de calculs devront être changés avant le 1^{er} janvier 2011. Cela ne veut pas dire automatiquement que les taux, pour les adultes et pour les enfants, seront augmentés.

Cet arrêt de la Cour a donc relancé le débat sur *Hartz IV*. Le nouveau ministre des Affaires Étrangères et chef du parti libéral (FDP), Guido Westerwelle, a en effet déclaré deux jours après le verdict de Karlsruhe dans le journal *Die Welt* : « *Quiconque promet au peuple de pouvoir vivre sans effort, invite à une décadence digne de la fin de l'époque romaine* ». Le débat s'est donc embrasé dans la presse allemande et sur les plateaux de télévision. La question principale étant de savoir à quelle hauteur placer les taux de *Hartz IV*. Les uns jugeant qu'il fallait les hausser pour pouvoir correspondre à la réalité des besoins des bénéficiaires. Les autres craignant qu'une augmentation soit une incitation à ne pas reprendre le travail. Guido Westerwelle a persisté en annonçant que « *les employés deviennent de plus en plus les idiots de la nation* » ou en demandant aux bénéficiaires de *Hartz IV* de participer au dégelage de la neige tombée abondamment cet hiver en Allemagne.

Ce nouvel épisode a confirmé que la question de cette loi *Hartz IV* est loin d'être réglée. Loin de son objectif initial, le terme *Hartz IV* est désormais devenu dans le langage courant synonyme de conditions de vie précaire et d'échec social. Le risque est grand que ses bénéficiaires ne continuent à être stigmatisés et montrés du doigt.