

Adapter l'Etat providence

Un bilan contrasté de l'Agenda 2010

Chantal Mairesse

Documents

Revue du dialogue franco-allemand

Franzosen schreiben über Deutschland. Unsere französische Partnerzeitschrift *Documents* berichtet in ihrer aktuellen Ausgabe über die sichtbaren Erfolge aber auch Defizite der Agenda 2010. Autorin Chantal Mairesse ist Politikwissenschaftlerin und als freie Journalistin sowie Übersetzerin tätig.

Cinq ans après le lancement par Gerhard Schröder du programme de modernisation de l'Etat providence, „*Agenda 2010*“, les avis divergent aujourd'hui quant à son impact économique. Une certitude cependant: loin de s'être limité à la sphère économique, l'Agenda 2010 a bouleversé le paysage politique et social de l'Allemagne.

Le 5e anniversaire du discours de Gerhard Schröder du 14 mars 2003, alors chancelier à la tête d'une coalition entre sociaux-démocrates (SPD) et Verts (Die Grünen), exposant son programme de réformes structurelles, n'est pas passé inaperçu en Allemagne. Les nombreuses interventions dessinent un bilan contrasté de ces cinq années alors que l'économie s'est clairement relevée depuis 2003 et que le parti SPD traverse une crise importante.

Au début des années 2000, la nécessité d'une refonte de l'Etat providence faisait consensus. Aussi Frank-Walter Steinmeier, actuel ministre des Affaires étrangères et vice-président du SPD, parle pour le plus grand nombre lorsqu'il affirme que l'Agenda 2010 était sans alternatives. Le gouvernement Schröder, reconduit aux élections législatives de 2002, devait faire face simultanément à une situation économique désastreuse et à un essoufflement de la coalition entre sociaux-démocrates et Verts. Un PIB en baisse pour le deuxiè-

me trimestre consécutif, un déficit public galopant: au printemps 2003, l'économie de l'Allemagne se porte au plus mal, alors que l'Agence pour l'emploi enregistre un taux de chômage record de 11,3 %, soit près de 5 millions de personnes. Accusé de rester inactif, Gerhard Schröder expose le 14 mars 2003 devant le Bundestag les réformes phares de l'Agenda 2010, établissant la primauté de l'emploi sur le maintien du niveau de vie et exigeant des allocataires plus de responsabilité: un virage sans précédent en matière de politique sociale.

Les objectifs de l'Agenda 2010 étaient multiples: adapter les structures de l'Etat providence aux défis que représentent le chômage croissant et le vieillissement de la population pour les caisses publiques et lever les verrous qui pèsent sur le marché du travail face à une concurrence internationale renforcée. En matière de santé, la réforme exige des assurés plus de responsabilité individuelle dans la couverture de leurs soins. Pour pallier les coûts du vieillissement démographique, l'Agenda 2010 vise à redynamiser les contrats de retraite complémentaire individuelle par capitalisation. Mais c'est avant tout sur les lois Hartz, en particulier Hartz IV, destinées à dynamiser le marché du travail et à refondre les assurances sociales, que se concentre l'attention de l'opinion publique et des médias.

Réformes structurelles

Si la contestation s'est progressivement essoufflée, les violentes critiques formulées par les syndicats et certains économistes lors du 5e anniversaire des réformes montrent que les plaies ouvertes par les lois Hartz restent à vif. Les dirigeants politiques renvoient quant à eux à la bonne santé économique du pays. L'Allemagne connaît actuellement une relance économique, avec une croissance qui

repart (+2,5 % en 2007), un déficit public largement contrôlé, une hausse des investissements des entreprises et des dépenses des ménages.

Fin 2007, le taux de chômage atteignait son niveau le plus bas depuis 1993 et plafonne actuellement à environ 8,5 %, soit 1,5 million de chômeurs de moins qu'en 2003. Tous les experts y voient le résultat de la bonne conjoncture internationale, mais certains reconnaissent aux réformes une part importante dans la reprise actuelle. L'Institut de recherches économiques de Berlin (DIW) argue que les relances précédentes ne se sont pas accompagnées d'une baisse du chômage aussi importante, preuve que les réformes font effet dans ce domaine. La levée des protections contre le licenciement et le moindre coût du travail grâce à des prélèvements sur le revenu réduits auraient permis de dynamiser le marché du travail en favorisant la création d'emplois traditionnels et non seulement de mini-jobs. A l'opposé, Gustav Horn, directeur de l'Institut de macroéconomie et de recherches conjoncturelles (IMK), conclut que les secteurs où la demande est en hausse sont ceux de l'exportation et des biens d'investissements, secteurs qui ne font pas appel aux chômeurs de longue durée. En revanche, la diminution des indemnités chômage aurait fait pression sur les salaires, entraînant une baisse des revenus réels. La dissension règne donc au sein des experts, dont la plupart rappelle que cinq années sont un laps de temps trop court pour permettre un diagnostic définitif.

Ce sont surtout les études récentes montrant que la reprise reste sans effets sur les plus démunis qui viennent entacher les réformes. Celle publiée en décembre 2007 par l'association allemande de l'aide à l'enfance a suscité l'émoi au sein de la classe politique et de la population, faisant apparaître que depuis l'introduction début 2005 de Hartz IV, le nombre d'enfants pauvres a doublé, s'élevant à plus de 2,5 millions. Si le chômage a diminué, le nombre des bénéficiaires du revenu d'existence minimum a lui augmenté de 25 % depuis début 2005. Parmi eux, beaucoup de familles, notamment monoparentales, aux enfants âgés de moins de 15 ans. Une étude publiée début mai 2008 par la Confédération allemande des syndicats (DGB) attire l'attention sur la situation in-

quiétante des retraités, dont une part croissante (plus 22 % de janvier 2005 à fin 2007) est dépendante de l'aide sociale. Cinq années de lois Hartz ont vu s'agrandir l'écart entre pauvres et riches, entretenant le mécontentement d'une population contrainte à des sacrifices sans bénéficier des fruits de la reprise actuelle. Le phénomène de paupérisation croissante déstabilise de surcroît des classes moyennes déjà sur la réserve et en pleine érosion. Face à une insécurité de l'emploi grandissante et au développement du secteur des bas salaires, la peur de la chute sociale, dont Hartz IV et ses 345 euros par mois sont devenu le symbole, augmente chez les classes moyennes. Les lois Hartz semblent avoir renforcé les tendances au déclin social de ces dernières années.

Raz-de-marée politique

Si le bilan socio-économique de l'Agenda 2010 est ambigu, ses conséquences politiques sont clairement lisibles. Les lois Hartz ont scellé le divorce entre la direction du SPD et une partie de sa base électorale et entraîné la dégradation des relations entre sociaux-démocrates et syndicats. Elles ont en effet déclenché une vague de protestations sans pareille depuis les grandes manifestations qui ont conduit à la chute du mur. À l'été 2004, les Allemands descendent dans la rue par milliers, en particulier à l'Est où 17 à 20 % de la population est touché par la baisse de l'indemnisation chômage. Désavoué par son parti, le chancelier Schröder démissionne en février 2004 de la présidence du SPD. S'ensuit une débâcle électorale aux élections européennes de juin 2004, faisant chuter le SPD à 21,5 % (contre 38 % aux élections du Bundestag en 2002), et la perte de son bastion de Rhénanie du Nord/Westphalie en mai 2005. Le mécontentement social vient renflouer les rangs de l'extrême gauche, déjà première force politique à l'Est.

L'Agenda 2010 marque la fin de la croyance en un Etat providence infaillible, pierre angulaire de l'identité allemande d'après-guerre. Adoptée contre une partie de la base électorale du SPD et contre les syndicats, la réforme a durci le climat social, ouvrant une brèche dans la culture allemande du consensus.