

Allemagne. Pauvreté et santé publique sous le régime des lois Hartz

alencontre.org/europe/Allemagne/Allemagne-pauvrete-et-sante-publique-sous-le-regime-des-lois-hartz.html



Par Christoph Butterwegge [1]

La publication, ce mois-ci, du rapport annuel du gouvernement allemand sur la richesse et la pauvreté, qui comprend 600 pages, a suscité de vives controverses alors que plusieurs élections sont prévues dans les *Länder* et au niveau fédéral. Ses données les plus saillantes ont été mises en évidence par la ministre du Travail social-démocrate, Andrea Nahles [depuis décembre 2013, après avoir été secrétaire générale du SPD de novembre et janvier 2014], lors d'une conférence de

presse.

Les ménages appartenant aux dix pour cent les plus aisés possèdent plus de la moitié de la richesse totale, tandis que la moitié la moins favorisée de la population se partage seulement un pour-cent de cette richesse. De plus, la croissance ne bénéficie pas à toutes et tous de la même manière. A ce propos, la ministre a fait une comparaison révélatrice: *«Les quatre dixièmes les moins aisés de la population salariée ont gagné moins en 2015 qu'au milieu des années 1990.»* Une phrase au contenu révélateur a été enlevée du rapport final, sous pression de l'aile conservatrice de la grande coalition: *« La probabilité qu'un changement de cap politique survienne est beaucoup plus élevée si ce changement est porté par un grand nombre de personnes disposant d'un revenu supérieur.»* (Frankfurter Rundschau du 12 avril 2017). Il faut comprendre, en creux, que les classes populaires sont progressivement évincées des mécanismes de la démocratie bourgeoise représentative.

Pour appréhender la réalité sociale de l'Allemagne, il est utile de regarder les statistiques de la pauvreté compilées par Eurostat. Selon cette plateforme, le nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale s'élevait dans ce pays à 16,08 millions en 2015, ce qui représente 20 % de la population totale. En 2007, ce chiffre était plus élevé avec 16,8 millions de personnes, représentant une proportion de 20,6%. Si l'on compare la situation dans plusieurs pays en 2015, ces chiffres atteignent en France 11,05 millions de personnes (17,7% de la population totale); en Italie, 17,47 millions de personnes (28,7% de la population totale); en Suisse, 1,48 million de personnes (18,2% de la population totale). Eurostat élabore l'indicateur statistique des *«personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale»* en comptant les personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu disponible équivalent médian national. Le calcul du revenu disponible exprime relativement bien le bien-être matériel, ou son absence, car cette donnée cherche à quantifier le budget restant aux familles quand celles-ci ont payé l'ensemble de leurs *«dépenses obligatoires»* (loyer, assurances, etc.), c'est-à-dire ce qu'il leur reste à la fin du mois pour la consommation courante et une éventuelle épargne. Il faut, de plus, avoir en tête que les transferts sociaux sont déjà inclus dans le calcul du revenu disponible fait par Eurostat. En outre, la médiane est une mesure de la répartition d'un phénomène qui est beaucoup moins perturbée par les déséquilibres que la moyenne.

Si l'on s'en tient aux définitions d'Eurostat, l'indicateur du *«risque de pauvreté»* résume ainsi le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et/ou vivent dans le dénuement matériel et/ou vivent dans des ménages à très faible intensité de travail. La catégorie de ménages à très faible intensité de travail regroupant toutes les personnes de 0 à 59 ans vivant dans un ménage où les adultes ont travaillé

20% ou moins de leur potentiel total de travail dans l'année écoulée. Pour comprendre la portée de ces données statistiques, il convient toutefois d'y ajouter deux remarques critiques. Tout d'abord, la proportion des « personnes en risque de pauvreté » mesurée au niveau national ne reflète pas les disparités régionales existantes à l'intérieur des pays. Ensuite, de tels chiffres ne traduisent que partiellement, même si on considère des séries sur plusieurs années, l'aspect dynamique de la pauvreté et du chômage (on peut prendre l'image du roulement ou bien celle de l'anglais « turn over »), qui peuvent représenter un « passage » de la vie d'un individu et d'un ménage, tout en laissant des traces profondes en termes d'estime de soi, d'horizon d'attente et de ce qu'on est prêt à accepter ou non comme travail. La contribution traduite ci-dessous donne des éléments de réponse à ce sujet en appréhendant la pauvreté en Allemagne de manière globale, en considérant toutes ses dimensions sociétales. (Réd. D.Bonnard)

Les contre-réformes de « l'Agenda 2010 » conduites sous la coalition rouge-verte du chancelier Gerhard Schröder (SPD) et de Joska Fischer (Verts), introduites en 2005 (date de l'entrée en vigueur de la dernière des lois Hartz, dite Hartz IV) [2], ont à tel point changé le visage de l'Allemagne que l'on peut aujourd'hui, sans exagération, parler de « société Hartz IV ». Contrairement aux promesses accompagnant habituellement ce type de « réforme », le chômage de masse n'a pas été supprimé, alors que la pauvreté s'est multipliée, ce qui a conduit à la dégradation de l'état de santé d'une grande partie de la population et à la détérioration de l'accès aux soins.

Précarisation du travail et normalisation de la pauvreté: les principaux écueils de la « politique de réforme » de la commission « Hartz »

La loi connue sous l'appellation « Hart IV » et que l'on peut traduire par « *Quatrième loi introduisant des prestations de services modernes sur le marché du travail* » a conduit à une dégradation aiguë des conditions de vie et de travail de la plupart des personnes affectées, qu'elles le soient de manière directe ou indirecte. Ceci se répercute, pour la grande majorité de ces personnes, de façon négative sur leur état de santé. L'ensemble de la société en subit les conséquences désastreuses, puisque, [après 10 ans de régime Hartz] des millions de personnes ne disposent plus d'un rapport de travail impliquant le paiement des cotisations sociales, ce qui signifie qu'elles ne disposent d'aucune protection contre les risques élémentaires de la vie [les salaires de misère subventionnés dans le cadre de « Hartz IV » étant couplés à une dispense des cotisations sociales, Ndt.] Or, quand une telle protection existe malgré tout, les salarié·e·s sont en grand nombre engagé·e·s dans des contrats de travail intérimaire, temporaire, voir à temps partiel (souvent contraint). Même dans le secteur public, la proportion de CDD est en hausse. La mise en place d'un large secteur de bas salaires a conduit à augmenter massivement la pression sur les salarié·e·s, souvent sujets à des rapports de travail précaires et/ou atypiques.

Cette pression suscite des problèmes de santé, ainsi que d'énormes contraintes psychosociales pour les salarié·e·s et leurs familles. Depuis une dizaine d'années, l'augmentation des exigences de rentabilité, la chasse aux délais (*Terminhetze*) ainsi que le stress permanent sont à l'ordre du jour dans le monde du travail, ce qui rend de nombreuses personnes malades. Cette réalité n'est pas tombée du ciel, mais a été façonnée par « l'Agenda 2010 » de Gerhard Schröder et les lois Hartz.

Au lieu d'être stimulé par les « réformes » de Hartz IV, le marché du travail allemand a été complètement déséquilibré. La formule « petits boulots au lieu de places de travail » résume bien la profonde dynamique de précarisation consécutive au boom des contrats de travail intérimaire, travail (pseudo-)indépendant, « mini-emplois » et « *Ein-Euro-Jobs* » [3]. Le monde du travail en Allemagne a subi de drastiques transformations, le caractère précaire d'une large part des relations de travail entraînant des effets délétères sur la psyché des personnes qui sont privées d'accès à un contrat de travail régulier.

Comme de plus en plus de salarié·e·s (certains à plein-temps) utilisent les allocations Hartz IV (*Arbeitslosengeld II*) [4] à titre prétendument complémentaire, c'est-à-dire qu'ils/elles sont ou étaient contraint·e·s d'additionner ces allocations à leur maigre revenu existant dans le sens d'un «salaire combiné» (*Kombilohn*), le régime de Hartz IV a conduit, de fait, à un système encourageant la baisse du niveau salarial. Le terme de «sécurité sociale minimale», utilisé pour qualifier les allocations versées dans le cadre de Hartz IV est trompeur. Il s'agit en réalité d'une garantie publique empêchant la faillite personnelle chez un grand nombre de salarié·e·s dont l'emploi ne permet pas de s'arracher à la pauvreté («*working poor*»).



La conséquence majeure découlant de ces politiques est le subventionnement illimité par la puissance publique du dumping salarial, réalité qui perdurera tant qu'il n'y aura pas de régulation efficace quant à ce qui est accepté par la société comme limite inférieure pour les salaires. A cause du durcissement des règles relatives à l'acceptabilité, ainsi que de l'énorme pression résultant des sanctions, Hartz IV livre en permanence de nouvelles recrues au secteur de bas salaires.

Werner Seppmann, un philosophe allemand, décrit Hartz IV comme un « système de contrainte sociale », dont les règles rigides opèrent bien au-delà des personnes touchées par les licenciements ou le déclassement social: «Les règles propres à Hartz IV ont une [fonction disciplinaire] également chez ceux qui sont encore en emploi, qui sont étranglés par la peur du chômage et la dégradation des conditions de vie qui découle automatiquement du régime de Hartz.» Chez les personnes subissant ce régime de «contrainte sociale», Hartz IV laisse un sentiment d'impuissance, le sentiment d'être livré à une machinerie, ce qui est susceptible de leur dérober l'envie de vivre.

L'une des conséquences les plus ravageuses prêtées à Hartz IV dans une grande partie de la littérature spécialisée est la pauvreté. Ceci s'explique par le fait que la dite «sécurité sociale minimale pour personnes en recherche d'emploi» a un double effet fatal: d'une part, de nombreuses personnes, en premier lieu celles qui sont employées dans le secteur de bas salaires ou celles qui ont le statut trompeur d'indépendants (d'entreprise comptant souvent qu'un seul employé), font appel aux allocations Hartz IV (*Arbeitslosengeld II*), bien qu'ils n'osassent pas ou n'auraient probablement pas osé aller à l'hospice (*Sozialamt*), gêné·e·s par le fait de devoir demander l'aide sociale pour eux-mêmes et leurs proches. D'autre part, des millions de chômeurs de longue durée, qui étaient auparavant bénéficiaires de l'aide allouée aux chômeurs (*Arbeitslosenhilfe*) ou alors seraient devenus bénéficiaires, ne reçoivent désormais plus qu'une maigre allocation ou même plus d'allocation du tout. Ce changement provient du fait que le revenu du/de la partenaire des «demandeurs/demandeuses» (par exemple un mari ou un conjoint/ une conjointe avec un bon revenu) est pris en compte de manière beaucoup plus stricte dans le calcul des «prestations dues» (*Leistungsanspruch*) au sein du régime Hartz IV, ce qui touche majoritairement les femmes.

Parmi les personnes concernées se trouvent de nombreux Allemand·e·s de l'est, car le démantèlement massif des places de travail en ex-RDA a créé une armée de chômeurs et de chômeuses de longue durée ou chômeurs permanents. A cela viennent s'ajouter des conventions collectives de branche quasiment inexistantes et un niveau salarial qui reste encore nettement inférieur à celui en vigueur en Allemagne de l'ouest, même des décennies après la chute du mur. En outre, les femmes d'Allemagne de l'est avaient un taux d'occupation nettement plus élevé que les femmes d'Allemagne de l'ouest, et, tandis qu'une grande partie d'entre elles s'est retrouvée au chômage, elles sont encore plus fortement touchées par le mécanisme consistant à déduire de leurs allocations le revenu de leur partenaire. En provoquant la réduction, voir même la suppression complète des allocations de nombreuses femmes d'Allemagne de l'est, Hartz IV renforce la fracture sociale est-ouest au sein de l'Allemagne post-réunification, au lieu d'éliminer ou de relativiser celle-ci [comme le promettent de nombreux chantres des «réformes du marché du travail»].

Les femmes sont celles sur lesquelles les lois Hartz pèsent le plus lourdement, en particulier lorsqu'il s'agit de

mères seules avec enfant. Hartz IV prévoit certes que les mères seules ayant des enfants à charge de moins de trois ans soient dispensées de chercher un travail. Or, Manuela Schwarzkopf, une chercheuse rattachée jusqu'en 2017 à l'*Institut für Arbeit und Qualifikation* (IAQ) de l'Université Duisburg-Essen, a montré que les offices de l'emploi (*Jobcenters*) assignaient, de manière implicite ou explicite, ces femmes (élevant seules leurs enfants ou non) au travail ménager et de garde, sans que la possibilité d'une décision consciente ou active leur soit laissée.

Les personnes seules dont les enfants à charge sont âgés de plus de trois ans, en grande majorité des femmes, sont quant à elles obligées de chercher un travail, alors que l'infrastructure liée à la garde des enfants (crèches, jardins d'enfants) reste peu développée et que la prise en charge des frais de garde par les offices de l'emploi (*Jobcenters*) est une décision discrétionnaire, [c'est-à-dire dépendante de fonctionnaires en charge du placement, obligé-e-s de faire du «chiffre» et eux-mêmes sous pression]. Karin Lenhart-Roth, professeure à la Haute-école spécialisée d'Hannovre, a montré dans une étude de 2009 que le régime de Hartz IV ne prenait pas assez en compte les inégalités de genre. Sur la base d'interviews avec des femmes concernées par les «lois portant réorganisation du marché du travail» à Berlin, une ville où 20 pourcent de la population totale est contrainte de vivre sous le régime Hartz IV, elle est arrivée à la conclusion que *«les droits économiques et sociaux des femmes ne se trouvent pas améliorés par les nouvelles réformes du marché du travail, mais sont massivement mis en danger par celles-ci.[5]»*



Les jeunes adultes ne reçoivent plus que des contrats de travail à durée limitée (CDD) et essaient de s'en sortir en travaillant en tant que pseudo-indépendant, avec des contrats de mandats rémunérés à l'heure (*Honorarverträge*) ou bien avec des jobs d'auxiliaires mal ou pas payés du tout («Génération précaire»). Les adolescents, les jeunes gens et les jeunes adultes qui ne trouvent ni place de travail, ni place d'apprentissage, sont également défavorisés par la législation Hartz IV dans la mesure où ils/elles font l'objet de sanctions plus fréquentes et plus sévères que leurs aînés, la seule exception en leur faveur portant sur l'enregistrement tardif auprès de l'office de l'emploi [car il est difficile voire impossible, à cause de la précarité des contrats, d'«anticiper» sa propre mise au chômage].

Depuis l'entrée en vigueur des lois Hartz, les migrant-e-s ont été, de manière générale, plus fortement exposé-e-s au risque d'une marginalisation sociale que les personnes nées en Allemagne. Ceci concerne avant tout les personnes disposant d'un statut de séjour précaire, ainsi que leurs enfants. Les nouvelles règles portant sur l'acceptabilité ont poussé les Allemand-e-s et les ressortissant-e-s de l'UE, disposant d'un accès au marché du travail privilégié par rapport aux immigré-e-s extra-communautaires, à accepter des petits boulots du secteur de bas salaires qui n'étaient auparavant pas assez attractifs pour les Allemand-e-s et étaient donc laissés aux migrant-e-s. Par conséquent, le secteur d'emplois accessibles aux migrant-e-s extra-européens s'est davantage contracté, ce qui a entraîné une hausse tendancielle du chômage chez cette catégorie de salarié-e-s.

Nul besoin d'être prophète pour anticiper le fait qu'une des conséquences tardives des lois Hartz sera une aggravation de la pauvreté des personnes âgées chez ceux qui, aujourd'hui, sont contraints à percevoir des allocations Hartz IV (*Arbeitslosengeld II*) sur de longues durées, sont salarié-e-s précaires ou bien employé-e-s dans le secteur de bas salaires. Petit à petit, l'Etat fédéral allemand a réduit le montant des cotisations qu'il verse à la prévoyance vieillesse en faveur des chômeurs de longue durée, jusqu'à ce que ce montant soit réduit à zéro le 1^{er} janvier 2001.

Selon les recherches de Tatjana Mika, Janine Lange et Michael Stegmann (2014), il est avéré que la dispense des cotisations-retraite pendant la perception des allocations Hartz IV diminue les chances de pouvoir «récupérer» des droits à la prévoyance vieillesse en payant ultérieurement des cotisations car cette possibilité est conditionnée à des périodes de cotisation obligatoire[6]. Ceci vaut en particulier pour les rentes vieillesse versées aux personnes invalides, dont le versement est conditionné au fait d'avoir cotisé durant les trois ans

précédant directement l'entrée de l'invalidité confirmée par un médecin.

Dans la littérature spécialisée, les avis divergent fortement quant à la question de savoir si Hartz IV provoque la pauvreté ou s'il s'agit d'un système assurant avec succès la prévention de celle-ci. Ceci n'est guère étonnant, si l'on considère que le concept de « pauvreté » dispose d'une sémantique complexe et multidimensionnelle, qu'il n'a pas le même sens si on l'utilise dans un contexte politico-normatif ou dans un contexte moral, que son utilisation est souvent chargée au plan émotionnel. Ainsi, Joss Steinke, actuel directeur du département « Travail – Social – Europe » de l'institution caritative



Arbeiterwohlfahrtsorganisation (AWO) [7] et ancien

collaborateur de l'*Institut für Arbeits- und Berufsforschung (IAB)* [8] de Nuremberg, prétend que la majorité des études n'indiqueraient pas une augmentation systématique ou une multiplication des situations de pauvreté, car les allocations Hartz IV (*Arbeitslosengeld II*) et l'aide sociale couvriraient au moins les besoins de base. Ce qu'il n'a cependant pas cherché à cacher dans son article de 2011 intitulé « *Macht Hartz IV arm?* » (Est-ce que Hartz IV rend pauvre?), c'est le fait que les familles en question n'ont aucune possibilité de mettre de l'argent de côté : « Leur quotidien est marqué par une économie de pénurie ». Dans un rapport de recherche publié par l'IAB en 2010, on trouve le constat que les moments de carence dans le ravitaillement (*Versorgungsengpässe*) des personnes sous régime Hartz IV sont un « phénomène très largement répandu ». Le rapport précise: « Parmi les personnes percevant l'aide [de Hartz IV], il est par exemple question de remplacer une partie de l'éclairage électrique [de leur logement] par des bougies de ménage, de se désabonner de leur raccordement téléphonique, de refuser des invitations [afin d'éviter des dépenses de loisirs], de renoncer à des fêtes de familles telles que les anniversaires ou les fêtes de Noël. Il s'agit également de la non-utilisation du système de santé [un euphémisme pour décrire la privation de soins], de privations dans l'alimentation et dans les diètes prescrites par les médecins, ainsi que de problèmes suscités par le fait que certains appareils électro-ménagers ou meubles ne sont pas réparés ou remplacés alors que ceci serait nécessaire ».

Même si la dite « sécurité sociale minimale pour personnes en recherche d'emploi », avec son montant réglementaire mensuel de 399 euros (2015) pour les personnes seules ou éduquant seules leurs enfants ainsi que la prise en charge [par l'office de l'emploi] des coûts de logement « dans une proportion acceptable », suffisait tout juste à garantir le niveau minimal d'existence en termes socio-culturels, cela signifie que chaque erreur de calcul ou chaque restriction suite à une sanction précipite les bénéficiaires dans la *pauvreté relative*. Ce terme recouvre une réalité dans laquelle les besoins de base sont certes couverts – une alimentation suffisante, un logement et des vêtements appropriés aux conditions climatiques, un accès aux soins médicaux de base -, mais où ni la participation à la vie sociale et culturelle, ni l'entretien de relations humaines régulières (avec ses parents, amis et connaissances) ne sont possibles. Dans le cas d'une sanction privant de la totalité des allocations [dite « *Totalsanktion* » dans la novlangue de Hartz], ce qui dans la plupart des cas conduit à un dénuement total de moyens, et, pour les moins de 25 ans, mène parfois à une perte du logement car l'office de l'emploi met fin de manière temporaire à la prise en charge du loyer et des frais de chauffage, il survient alors clairement une réalité qui relève de la *pauvreté absolue, extrême, voir existentielle*[9]. Ce terme décrit un état dans lequel la personne n'est plus à même de satisfaire ses besoins de base et se voit contrainte de vivre au niveau minimum d'existence, dans le sens *physique* du terme. Il est plus approprié, ici, de dire *végéter*, plutôt que vivre.

Pauvreté, exclusion sociale et santé

Les crises économiques, financières et monétaires, mais aussi les dites réformes sociales à l'exemple des lois Hartz entraînent non seulement des restrictions matérielles, mais provoquent aussi des dégâts psychosociaux et en termes de santé publique. Ceux et celles qui doivent s'en sortir avec le tarif réglementaire de Hartz IV,

accompagné d'un remboursement des frais de loyer et de chauffage quand il y a lieu, ne sont ni en mesure de se nourrir correctement, ni de participer sur la base de leurs propres choix et envies à la vie sociale, culturelle et politique. Chaque restriction est ressentie de manière cinglante et réduit à néant les possibilités de se réaliser en tant que personne. Dès lors, Hartz IV est à mettre en relation avec une morbidité et une mortalité plus élevées chez les personnes soumises à ce régime que chez un groupe aux caractéristiques démographiques comparables, mais constitué de personnes fortunées et bien situées.

Les chômeurs/chômeuses de longue durée, sont non seulement exclu-e-s de ce qui est qualifié de «premier marché du travail» [par opposition au second marché du travail, constitué par les mesures d'astreinte au travail et d'occupation temporaire], mais font également l'objet d'une diffamation publique où ils/elles sont régulièrement traités de «tire-au-flanc», «paresseux», «parasites sociaux». Face à une telle pression, ils/elles réagissent souvent en se retirant dans leur sphère privée et en adoptant une attitude résignée. La plupart du temps, il leur manque le tissu de relations sociales susceptibles d'empêcher la dégradation de leurs conditions d'existence, de la



même façon qu'il leur manque la confiance en soi nécessaire pour affronter un environnement hostile. L'isolation sociale, combinée au manque de ressources financières, provoque ensuite facilement une ambiance tendue au sein de la famille, des conflits récurrents et un stress quotidien, quand la situation n'est pas aggravée par la rupture ou le divorce du conjoint ou partenaire et/ou une consommation excessive d'alcool. Les bénéficiaires des allocations Hartz IV (*Arbeitslosengeld II*) ne parviennent à mener une existence plus ou moins satisfaisante que dans des cas exceptionnels, où ils/elles disposent de facteurs de résilience ou de conditions particulières les protégeant de la pauvreté.

La solitude, l'isolation sociale, la résignation, sont les conséquences presque automatiques d'une perception des allocations Hartz IV sur une longue durée ou de manière permanente. Les angoisses liées à l'avenir, les crises d'angoisse, les sauts d'humeurs sont de véritables obstacles au bien-être des personnes touchées, à celui de leurs partenaires et de leurs familles. Les troubles psychosomatiques, survenant sous forme de maux de tête et de maux de ventre, sont pour les membres de ce qui est qualifié de «ménages Hartz IV» un problème quotidien. De la même manière, on enregistre parmi cette tranche de la population un accroissement des maladies chroniques (asthme), ainsi qu'un taux plus élevé de grossesses à risque et de mort prématurée chez les nourrissons. Les enfants des «ménages Hartz IV» souffrent souvent de complexes d'infériorité, du manque de confiance en soi, de dépression, autant de syndromes qui accompagnent la perception des allocations Hartz IV sur une longue durée ou de manière permanente. L'espace réduit lié aux conditions précaires de logement, ainsi que l'absence de lieux de repli, contribuent également à défavoriser les enfants pauvres dans toutes les dimensions de la vie.

Il en va de même pour la sensibilité aux questions de santé qui est moins développée chez les jeunes allocataires soumis au régime Hartz, ce qui se traduit par une hygiène dentaire déficitaire ainsi que par la négligence des contrôles prophylactiques. L'alimentation malsaine répandue chez les familles pauvres se charge du reste, ce qui entraîne un risque de tomber malade plus élevé chez les personnes bénéficiant des allocations Hartz IV ou chez leurs proches. Si la pauvreté dépasse une courte période ou bien finit par s'imposer dans la vie d'un ménage, celle-ci rend malade et contribue à réduire l'espérance de vie des personnes touchées ou menacées. Un stress énorme et un fardeau psychique écrasant peuvent être occasionnés par le fait de ne pas pouvoir « suivre » au plan financier et de ne pas pouvoir se payer une grande partie de ce qui est considéré comme normal aux yeux des autres personnes dans la société de consommation et de bien-être dans laquelle nous vivons. La réciproque n'est pas toujours vraie puisque toute personne malade ne devient pas automatiquement pauvre pour autant. Or, les personnes défavorisées, qui sont de manière générale plus fortement exposées à la pauvreté que les personnes aisées financièrement, peuvent être facilement précipitées

dans une situation inextricable à cause des frais médicaux. Dans ce sens, la maladie provoque la pauvreté de nombreuses personnes car celles-ci se retrouvent dans l'incapacité financière d'assumer les coûts relativement élevés des traitements médicaux, des médicaments, des moyens thérapeutiques ainsi que des prestations de soins dans un système de santé qui est de plus en plus soumis à une logique entrepreneuriale, aux privatisations et à la commercialisation sous le signe du néolibéralisme. Selon une étude du *Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung* (DIW) datant de 2014, 20,2% de la population ne disposent pas de réserves financières, tandis que 7,4% ont plus de dettes que d'épargne. Pour ces deux groupes statistiques, cela signifie en clair que chaque maladie grave ou licenciement est susceptible de les faire tomber dans la pauvreté.

Les personnes concernées par Hartz IV sont la cible de l'exclusion sociale, subissent des discriminations dans presque tous les domaines de l'existence et font au quotidien l'expérience de se sentir désavantagé. Le sociologue Klaus Dörre, avec son équipe de recherche, qualifie le système de Hartz IV de «régime de durcissement des règles d'acceptabilité» (*Regime strenger Zumutbarkeit*), dont les mécanismes entraînent ceux qui perçoivent les allocations Hartz IV (Arbeitslosengeld II) dans un cercle vicieux combinant absence de perspective et passivité. Les chômeurs et chômeuses sont entraînés dans une véritable spirale infernale, les expériences frustrantes s'accumulent, ce qui fait que les tendances à la résignation prennent petit à petit le dessus et que l'on devient de moins en moins exigeant avec soi-même, le tout résultant dans une baisse de l'activité. Inge Hannemann, ancienne employée de l'office de l'emploi, auteure critique des lois Hartz IV et politicienne de Hambourg, a montré dans une publication de 2012 que la perception des allocations Hartz IV a des conséquences négatives pour la santé: «*Ce qui saute aux yeux, c'est en particulier l'accroissement des maladies psychiques telles que les dépressions et les troubles psychosomatiques.*»



Les dites réformes du marché du travail de la coalition rouge-verte [de Gerhard Schröder et Joska Fischer] ont de lourdes conséquences en termes de santé publique, au niveau psychique et au niveau socioculturel pour les chômeurs/chômeuses et leurs proches. Or, ces conséquences sont le plus souvent sous-estimées.

Tandis que les problèmes de santé et les restrictions psycho-sociales des chômeurs/chômeuses et de leurs proches augmentent, les ressources manquent souvent pour pouvoir accéder à une thérapie adaptée. En règle générale, la politique de santé publique ne se destine pas aux pauvres, mais favorise plutôt les riches et les possédants. Lorsque, par exemple, le paiement de frais de consultation (Praxisgebühr) lors de chaque visite médicale a été aboli au 1er janvier 2013, personne n'a parlé des conséquences qu'entraînait ce paiement obligatoire en dissuadant les bénéficiaires d'allocations Hartz IV de se rendre chez le médecin, à cause du manque de moyens financiers. En fait, c'est sur la base d'un maquignonnage entre les partis au pouvoir que cette décision a abouti, alors qu'elle est fondamentalement juste et aurait dû être prise bien avant. Pour faire en sorte que le FDP accepte les allocations pour prise en charge d'enfant (Betreuungsgeld), une mesure voulue par la CSU bavaroise, mais hautement controversée, la fraction parlementaire CDU/CSU a apporté ses voix, le cœur lourd, à la suppression des frais de consultation pour faire une faveur aux médecins et dentistes – une clientèle habituelle du FDP (parti libéral) – pour lesquels ce règlement était depuis longtemps un caillou dans le soulier, à cause du travail administratif supplémentaire que cela générait.

Les «tables alimentaires», l'engagement des organisations caritatives et le «nouvel ostracisme» dans une société placée sous le régime Hartz IV

Dans le milieu des années 1960, il y a un demi-siècle, on ne comptait même pas un million de personnes percevant soit les allocations-chômage (*Arbeitslosengeld*), soit l'aide destinée aux chômeurs (*Arbeitslosenhilfe*), soit l'aide sociale. A cette époque, un enfant sur 75 vivait dans une famille bénéficiant de subsides (*Hilfe zum Lebensunterhalt* – HLU). Après l'entrée en vigueur de la *Quatrième loi pour des prestations de service modernes sur le marché du travail* (Quatrième loi Hartz ou Hartz IV), le nombre de personne vivant dans un «ménage

percevant des allocations Hartz IV» (Bedarfgemeinschaft) a atteint pendant une période le chiffre de 7,5 millions, pour un total de 4 millions de ménages. Cette statistique incluait environ 5,5 millions de personnes bénéficiant des allocations Hartz IV (*Arbeitslosengeld II*) et environ 2 millions de personnes recevant l'aide sociale, pour la plupart des enfants de moins de 15 ans. Cela représentait plus d'un dixième de la population totale de moins de 65 ans. C'est seulement après le durcissement des critères propres à la loi Hartz IV, dès juin 2006, que le nombre des «ménages percevant des allocations Hartz IV» a baissé de manière continue. Cela vaut aussi pour le nombre de personnes directement touchées par Hartz IV, bien que celui-ci ait de nouveau recommencé à croître suite à la crise bancaire, financière et économique. Si l'on compare avec le pic statistique de mai 2006, le chiffre des personnes bénéficiant des allocations Hartz IV a certes baissé de 20 pour cent, atteignant la marque des 6 millions, il faut néanmoins prendre en considération que près d'une personne sur deux de ce groupe touche des allocations de manière permanente.

A cause de l'importante fluctuation au sein du système de Hartz IV, un nombre très élevé de citoyennes et citoyens ont fait une fois, ou même de manière répétée, l'expérience déprimante des allocations Hartz IV. En outre, la part non visible des statistiques continue d'être très importante, c'est-à-dire la proportion de personnes qui disposent certes d'un droit aux allocations, mais qui ne font pas de demande pour des raisons variées (manque d'information, peur des autorités, difficultés à faire face aux nombreuses formalités bureaucratiques, honte face aux parents, voisins ou amis, fausse fierté, etc.). Le fait que le chiffre total des personnes recevant les allocations ait baissé dernièrement, comme d'ailleurs le montant correspondant des sommes versées, n'a pas sa cause dans une hypothétique atténuation de la détresse sociale des chômeurs et chômeuses, mais principalement dans la politique menée sous l'égide des réformes Hartz IV par les offices de l'emploi, et les autorités garantissant l'aide sociale, qui se traduit par un durcissement drastique des critères d'éligibilité aux allocations, par un renforcement des mécanismes de contrôle et par la généralisation des mesures répressives.

Aujourd'hui, la réalité sociale n'est pas seulement caractérisée par une augmentation claire des personnes nécessiteuses, en comparaison avec la situation qui prévalait il y a 50 ans. Le fait que la proportion de personnes dépendantes des transferts sociaux soit beaucoup plus élevée qu'auparavant a entraîné un bouleversement des relations entre l'état et les personnes touchant des allocations, ainsi qu'entre ces dernières et les citoyennes et citoyens. De manière générale, la légalisation Hartz IV a changé le visage de l'Allemagne de manière beaucoup plus profonde que certains changements de caps votés par le parlement dans l'après-guerre. L'Etat-providence allemand, sa culture politique et la façon dont les questions sociales étaient traitées dans une société basée sur des décennies de « consensus » portant sur les grandes orientations socio-économiques, tout ceci est très lourdement remis en question. Si l'on s'interroge sur l'ampleur des dégâts immatériels que Hartz IV cause ou laisse comme traces profondes chez les personnes touchées, que ce soit au vu des blessures psychiques ou au vu des bouleversements dans la façon dont chacun et chacune peut envisager sa vie au quotidien, il n'est probablement pas complètement faux de comparer le paquet des lois Hartz avec les deux guerres mondiales.

Voir en Hartz IV seulement une réforme du marché du travail est trompeur. On ne peut pas comprendre la législation Hartz, sans la mettre en lien avec les intentions beaucoup plus générales de ces auteurs, qui ambitionnaient une politique visant à changer les coordonnées de la société. Il ne s'agissait pas simplement d'opérer des coupes dans un des domaines clés de la prévoyance sociale, mais bien plus d'induire un changement de paradigme dans les politiques sociales et inhérentes au marché du travail. Pour le dire autrement: il s'agissait d'imposer une décision de portée majeure portant sur l'orientation générale d'une société, capable de changer la face de la République fédérale d'Allemagne pour des décennies – orientation qui était présente dès le début.



On peut parler d'un système totalitaire en considérant le système de Hartz IV dans la mesure où il s'immisce dans tous les pores de la société, ne laissant aucun répit aux personnes concernées, prenant le contrôle total de leur quotidien et les forçant à mettre l'ensemble de leur existence sociale à son service. Matthias Bohlender, professeur de politologie à l'Université d'Osnabrück, voit dans la représentation des « chômeurs et chômeuses » structurant le système Hartz un sujet déficitaire et marqué par l'insuffisance, dont la défaillance psychosociale empêche de se sortir de l'état de « chômage ». Ensuite, [la législation Hartz] met en œuvre le cadre

psycho-politique d'une intervention, dans lequel la transformation et l'activation [de l'individu au chômage] sont attendues:

«Ainsi, on ne cautionne pas seulement la transformation de toute une machinerie administrative (l'office de l'emploi devient agence de l'emploi, l'aide sociale et l'aide aux chômeurs sont fusionnées), mais on crée un large champ d'intervention politique, dans lequel des technologies sont mises en œuvre qui s'immiscent jusque dans les traits les plus intimes de l'existence: les relations sociales d'une personne, ses habitudes quotidiennes et alimentaires – bref: il est question d'intervenir de manière extrêmement profonde dans la façon dont individus, familles et couples fonctionnent au quotidien[10]. »

Mandatée par le *Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung* de l'église protestante-réformée de Hesse et Nassau, la chercheuse en sciences sociales Anne Ames a étudié en 2007 ce que vivent les personnes percevant les allocations Hartz IV. Même dans les cas où les personnes nécessiteuses reçoivent une allocation d'un montant correct et à temps, ce qui reste beaucoup trop rare si l'on en croit l'avis de la plupart des ayants droit, ainsi que des permanences qui les soutiennent, Hartz IV n'offre pas de sécurité minimale suffisante. Les personnes interrogées, qui disent d'elles-mêmes être « appauvries, désécurisées, exclues et dénuées de perspective », permettent à l'auteure la conclusion suivante: *«Le tarif réglementaire des allocations est trop bas pour permettre d'entretenir des contacts sociaux, trop bas pour pouvoir mener une vie qui ne soit pas minée par les soucis financiers permanents et la peur omniprésente d'être frappé par un malheur, soit-il le plus insignifiant.»* La documentation très complète accumulée par Anne Ames permet de se faire une idée de l'immense détresse humaine présente dans le monde de Hartz IV, où règnent la faim, l'obscurité, le froid (à cause des coupures de courant et de gaz provoquées par les sanctions), ainsi que les dépressions et les suicides entraînés par le désespoir total où mènent les chicanes des offices de l'emploi [11].

Tandis que dans d'autres pays existent des ghettos de pauvreté et des bidonvilles, les pauvres se concentrent en Allemagne dans les quartiers miséreux des grandes villes que l'on appelle de façon dépréciative «zones de tension sociale» (soziale Brennpunkte) ou en utilisant des euphémismes «quartiers disposant de besoins prioritaires en aménagement». Là-bas, les «délaissé-e-s» font la queue devant les soupes populaires qui portent aujourd'hui le nom particulièrement raffiné de « tables d'alimentation ». Ils/elles y reçoivent des vêtements issus des réserves des organisations caritatives, se fournissent en appareils électro-ménagers auprès de brocantes ou associations d'entre-aide, et se procurent la plupart des biens de consommation nécessaires à leur subsistance dans des magasins sociaux. Bien qu'il y ait plus de 1000 «tables d'alimentation», celles-ci ne parviennent pas à juguler la pauvreté induite par Hartz IV pour la simple et bonne raison qu'elles manquent justement dans les régions où on en aurait le plus besoin, mais où aucun sponsor, gros donateur et bénévole n'est présent. *«Le degré de ravitaillement [effectué par les tables alimentaires] est justement le plus mauvais là où la pauvreté est la plus importante, dans de grandes parties de l'Allemagne de l'est par exemple. »*, écrit le sociologue Stefan Selke dans une publication de 2013 intitulée *« Schamland. Die Armut mitten unter uns »* (Berlin, ECON-Verlag).

De manière conjointe aux lois Hartz, le mouvement des « tables d'alimentation » contribue, de manière involontaire pour ce qui le concerne, à transformer peu à peu l'état social de type Bismarckien (basé sur le principe des assurances sociales) en un état d'assistance publique, d'aumône et de soupes populaires. Dans une telle constellation, ce sont en priorité les personnes aisées et les riches qui décident si, dans quelle catégorie et comment les personnes nécessiteuses reçoivent de l'aide, et par là même, dans quelle direction la société se développe. Si le pays des « poètes et des penseurs » [pour reprendre le slogan de marketing culturel utilisé en RFA] devient un pays des « fondations caritatives et des donateurs » qui se chargent des pauvres et des nécessiteux, alors cela signifie que l'état se retire complètement de la responsabilité qu'il lui incombe quant à la sécurité sociale de ses citoyennes et citoyens. Les moteurs d'une telle démission sont déjà à l'œuvre sous la forme de l'engagement caritatif renforcé de donateurs et du marché en pleine expansion de la charité. L'engagement de la société civile, même s'il est motivé par des convictions citoyennes, est certes un moment indissociable de la démocratie, mais il ne sera jamais en mesure de remplacer complètement les droits sociaux et économiques que la constitution allemande (*Grundgesetz*) garanti à ses citoyennes et citoyens.

Contribution parue dans *Sozialmagazin*, Nr. 08/2015, S. 6-13 ; traduction et notes par **Daniel Bonnard** pour le site *alencontre.org*

[1] Christoph Butterwegge était jusqu'en 2016 professeur de sciences politiques à l'Université de Cologne. Il est reconnu pour ses recherches sur la pauvreté. Bien qu'il ne soit pas membre de Die Linke, Butterwegge a porté durant l'hiver 2016-2017 pour cette formation politique une candidature de combat au poste honorifique de Président de la république fédérale.

[2] **Peter Hartz** est un manager allemand né en 1941 à Sankt-Ingbert (Sarre). Après un apprentissage d'employé de commerce et des études d'économie d'entreprise à Sarrebruck, il assume des fonctions dirigeantes d'abord dans le secteur des matériaux en Lorraine (Pont-à-Mousson S.A.), puis dans différentes grandes entreprises de la région sarroise au moment de la crise de l'industrie lourde, où grâce à ses bons contacts auprès du SPD (y compris avec Oskar Lafontaine de la Sarre, membre de Die Linke, aujourd'hui) et des syndicats, il crée une sorte de fondation pour «recycler» les ouvriers licenciés massivement par les aciéries. En 1993, il entre à la direction du constructeur automobile Volkswagen où il assumera le poste de directeur du personnel. Dans ses fonctions, et toujours grâce à ses relais auprès des sommets syndicaux, il impose une profonde rationalisation au personnel avec l'introduction de la semaine de quatre jours sans compensation salariale, ainsi qu'un projet pilote qui consiste à faire monter un certain modèle de voiture par 5000 chômeurs payés 5000 DM bruts mensuels («Benchmark 5000 x 5000»).

En février 2002, il est nommé par le chancelier Gerhard Schröder pour présider une commission d'experts visant à réformer l'établissement fédéral de l'emploi (Bundesanstalt für Arbeit) et le marché du travail. En août 2002, la commission rend son rapport, voté à l'unanimité, y compris par les représentants des grandes centrales syndicales, dans lequel elle préconise «une cure radicale contre le chômage». Sur la base de ce rapport, quatre lois ont été élaborées qui porte son nom: Hartz I prévoit l'extension du travail temporaire et le durcissement des critères d'acceptabilité; Hartz II instaure les mini-emplois et des aides pour les autoentrepreneurs; Hartz III transforme l'établissement fédéral du travail en «agence» et Hartz IV scelle la fusion de l'aide aux chômeurs avec l'aide sociale. En mai 2005, quatre mois après l'entrée en vigueur de Hartz IV, un immense scandale de corruption éclate chez Volkswagen avec des malversations, des firmes-écrans, des versements de pots-de-vin, ainsi que des voyages d'agrément auprès de prostituées offerts aux représentants du personnel par l'entreprise.

Début juillet 2005, Hartz est contraint de démissionner à cause de ses implications dans «l'affaire». Fin janvier 2007, le tribunal régional de Braunschweig le condamne à deux ans de prison avec sursis, ainsi qu'à une amende de 576'000 euro, pour abus de confiance et avantage illicite de représentant du comité d'entreprise. Grâce à un «deal» conclu avec le ministère public, la défense a pu éviter une peine de prison ferme et des détails compromettant sur les voyages d'agrément, comme au sujet des liens symbiotiques du constructeur

automobile avec les cercles dirigeants allemands, domaine également «géré» par le manager Hartz.

[3] Les contrats de travail labélisés «Mini-emplois» et «*Ein-Euro-Jobs*» sont des formes de mise au travail dans lesquelles les autorités contraignent les demandeurs/demandeuses d'emploi à prendre des activités peu ou extrêmement peu rémunérées, les allocations du régime « Hartz » étant maintenues à un niveau très bas afin de « rendre attractive » la reprise d'activité. Dans le jargon des offices de l'emploi, les «*Ein-Euro-Jobs*» sont désignés par le terme *Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung*, opportunité de travail dédommée, ce qui masque à peine l'atteinte profonde à la dignité des personnes en chômage de longue durée forcées à accepter ce type d'astreinte contre le versement de sommes allant d'un euro (1 Euro) à 2,50 euro l'heure suivant les cas. Les « *mini-emplois* » ne doivent légalement pas dépasser la retribution mensuelle de 450 Euro.

[4] Les allocations-chômage dites *Arbeitslosengeld I* se rapportent au système d'assurance chômage par répartition et prévoient le versement d'une proportion (entre 60 et 67 pourcent) du dernier salaire précédent la perte d'emploi pendant une durée d'un an, sauf exception, avec l'obligation de chercher activement un nouveau travail. Toutes les personnes qui ont épuisé leurs droits à l'assurance-chômage ou bien qui n'ont pas travaillé auparavant et se déclarent comme chômeurs/chômeuses auprès de l'Agence pour l'emploi sont soumises au régime dit d'Hartz IV, et touche des allocations appelées *Arbeitslosengeld II* conditionnées à l'application stricte des consignes de l'office de l'emploi et assorties d'un régime de sanctions.

[5] Les chercheuses et chercheurs travaillant sur le régime « Hartz IV » en Allemagne parlent de violation des droits économiques et sociaux liés à la citoyenneté (*soziale Bürgerrechte*) pour qualifier la paupérisation massive de millions de personnes qui ne sont plus à même de satisfaire leurs besoins de base, mais aussi de participer aux dimensions culturelles, éducatives et médiatiques d'une société (voir plus loin dans cet article). Le fait de rattacher les besoins sociaux-économiques, en termes de droits, à l'idée de citoyenneté provient d'une revendication ancienne liant démocratie représentative et « démocratie sociale », pour le peu qu'on y inclue l'élargissement de la notion de citoyenneté à toute personne vivant sur un territoire, et la libre délibération sur ce qui constitue les dits « besoins ».

[6] Dans la mesure où de nombreux contrats précaires combinés aux allocations sont tellement peu rémunérés qu'ils prévoient une dispense des cotisations sociales (voir supra), les personnes concernées ont souvent l'espoir de pouvoir ultérieurement « récupérer » des droits à la prévoyance-vieillesse en reprenant le paiement des cotisations dans un futur emploi « normal ». Dans les faits, cette stratégie souvent contrainte est invalidée par les temps de cotisation minimaux fixés par la loi qui, dans le cas des rentes-vieillesse pour chômeurs/chômeuses se montent à 15 ans de cotisation.

[7] De larges secteurs de l'état-prévoyance, telles certaines cliniques, les jardins d'enfants, une grande partie de la gériatrie, ainsi que les maisons de quartier sont placées en Allemagne sous la responsabilité d'institutions caritatives libres, dites *Freie Träger der Wohlfahrtspflege*. En vertu du principe de subsidiarité, l'état allemand subventionne ces organisations caritatives pour qu'elles fournissent des prestations propres à l'état-social et ne doit pas s'immiscer dans la gestion de leurs activités. Une partie de ces institutions sont d'obédience religieuse, à l'exemple de *Caritas* (église catholique) et de la *Diakonie* (église protestante-réformée) qui sont les plus importantes en termes de budget, ce qui n'est pas sans poser de graves problèmes en termes de protection du personnel, le droit de grève n'y étant pas garanti, ainsi que des « droits reproductifs » des patient-e-s et usager-e-s. D'autres institutions caritatives, par contre, sont issues du mouvement ouvrier, tel l'AWO, et explicitement laïques.

[8] L'*Institut für Arbeits- und Berufsforschung* (IAB) de Nuremberg est un organisme de recherche rattaché directement à l'Agence fédéral du travail, l'institution autonome de l'état fédéral allemand en charge des politiques du marché de l'emploi, y compris de l'application des lois Hartz, sous la surveillance du Ministère fédéral des affaires sociales et du travail.

[9] En 2011, les offices de l'emploi ont prononcé des sanctions supprimant la totalité des allocations contre 10.400 personnes, ce chiffre étant nettement en hausse par rapport à l'année précédente. Dans ce cadre, les individus sanctionnés ne reçoivent plus d'allocations pour une durée minimale de trois mois. Certaines des sanctions prononcées font l'objet de plaintes auprès des tribunaux de la part d'associations défendant les

chômeurs et chômeuses. *Der Freitag*, 20.11.2012, URL: <https://www.freitag.de/autoren/gebe/jobcenter-verhaengten-10400-totalsanktion> (consulté le 20 avril 2017, à 14.00).

[10] Voir la contribution de Bohlender de 2012 que l'on pourrait traduire de la manière suivante: « De Marienthal à Hartz IV, passé et présent des techniques de gouvernement appliquées aux chômeurs de longue durée. » Le texte est paru dans l'ouvrage collectif suivant: *Lindenau, M./Meier Kressig, M. (Hrsg.): Zwischen Sicherheitserwartung und Risikoerfahrung. Vom Umgang mit einem gesellschaftlichen Paradoxon in der Sozialen Arbeit. Bielefeld: transcript, S. 141–166.* Le toponyme de « Marienthal » fait référence à une étude de terrain pionnière effectuée dans les années 30 auprès de chômeurs et chômeuses de longue durée de la région de Vienne.

[11] «Ich hab's mir nicht ausgesucht ...» – Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Eine Studie im Auftrag des Zentrums Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau. Mainz: 2007.