

## L'enfer du miracle allemand

Le modèle qui inspire Emmanuel Macron

La population allemande, appelée aux urnes le 24 septembre, n'a jamais compté aussi peu de demandeurs d'emploi. Ni autant de précaires. Le démantèlement de la protection sociale au milieu des années 2000 a converti les chômeurs en travailleurs pauvres. Ces réformes inspirent la refonte du code du travail que le gouvernement français cherche à imposer par ordonnances.

par Olivier Cyran

Huit heures : le Jobcenter du quartier berlinois de Pankow vient à peine d'ouvrir ses grilles que déjà une quinzaine de personnes s'alignent devant le guichet d'accueil, enfermées chacune dans un cocon de silence anxieux. « *Pourquoi je suis ici ? Parce que, si tu ne réponds pas à leurs convocations, ils te retirent le peu qu'ils te donnent, grommelle un quinquagénaire à voix basse. De toute façon, ils n'ont rien à proposer. À part peut-être un boulot de vendeur de caleçons à clous, qui sait.* » L'allusion lui arrache un maigre sourire. Il y a un mois, une mère isolée de 36 ans, éducatrice au chômage, a reçu un courrier du Jobcenter de Pankow l'invitant, sous peine de sanctions, à postuler pour un emploi d'agente commerciale dans un sex-shop. « *J'en ai vu de toutes les couleurs avec mon Jobcenter, mais, là, c'est le pompon* », a réagi l'intéressée sur Internet, avant d'annoncer son intention de porter plainte pour abus de pouvoir.

À l'extérieur, sur le parking de la barre de logements sociaux, la « cellule de soutien mobile » du centre des chômeurs de Berlin est déjà à pied d'œuvre. Sur une table pliante installée devant le minibus de l'équipe, Mme Nora Freitag, 30 ans, dispose une pile de brochures intitulées « Comment défendre mes droits face au Jobcenter. » « *Cette initiative a été montée en 2007 par l'Église protestante. Il y a beaucoup de détresse, beaucoup d'impuissance, aussi, devant ce monstre bureaucratique que les chômeurs perçoivent non sans raison comme une menace.* »

Une dame, la soixantaine bien sonnée, s'approche d'un pas hésitant. Elle paraît affreusement gênée de s'afficher devant des inconnus. Sa retraite inférieure à 500 euros par mois ne lui suffisant pas pour vivre, elle touche un complément versé par son Jobcenter. Comme elle peine toujours à joindre les deux bouts, elle exerce depuis peu un emploi précaire à temps partiel (« minijob ») de femme de ménage dans un centre de soins, qui lui assure un salaire net mensuel de 340 euros. « *Rendez-vous compte, dit-elle d'une petite voix affolée, la lettre du Jobcenter m'annonce que je ne lui ai pas déclaré mes revenus et que je dois rembourser 250 euros. Mais cet argent, je ne l'ai pas ! En plus, je les ai déclarés dès le premier jour, mes revenus, vous pensez bien. Il doit y avoir une erreur...* » Un membre de l'équipe l'entraîne par le coude pour lui prodiguer ses conseils à l'écart : à qui adresser un recours, à quelle porte frapper pour porter plainte si le recours n'aboutit pas, etc. Parfois, le minibus sert de refuge pour traiter d'un problème à l'abri des regards. « *C'est l'un des effets de Hartz IV, observe Mme Freitag. La stigmatisation des chômeurs est si prégnante que beaucoup éprouvent de la honte à seulement évoquer leur situation devant d'autres.* »

## Un des régimes les plus coercitifs d'Europe

Hartz IV : ce marquage social découle du processus de dérégulation du marché du travail, dit Agenda 2010, mis en place entre 2003 et 2005 par la coalition Parti social-démocrate (SPD) - Verts du chancelier Gerhard Schröder. Baptisé du nom de son concepteur, M. Peter Hartz, ancien directeur du personnel de Volkswagen, le quatrième et dernier volet de ces réformes fusionne les aides sociales et les indemnités des chômeurs de longue durée (sans emploi depuis plus d'un an) en une allocation forfaitaire unique, versée par le Jobcenter. Le montant

étriqué de cette enveloppe — 409 euros par mois en 2017 pour une personne seule (1) — est censé motiver l'allocataire, rebaptisé « client », à trouver ou à reprendre au plus vite un emploi, aussi mal rémunéré et peu conforme à ses attentes ou à ses compétences soit-il. Son attribution est conditionnée à un régime de contrôle parmi les plus coercitifs d'Europe.

Fin 2016, le filet Hartz IV englobait près de 6 millions de personnes, dont 2,6 millions de chômeurs officiels, 1,7 million de non officiels sortis des statistiques par la trappe des « dispositifs d'activation » (formations, « coaching », jobs à 1 euro, minijobs, etc.) et 1,6 million d'enfants d'allocataires. Dans une société structurée par le culte du travail, elles sont souvent dépeintes comme un repoussoir ou une congrégation d'oisifs et parfois pis. En 2005, on pouvait lire dans une brochure du ministère de l'économie, préfacée par le ministre Wolfgang Clement (SPD) et intitulée « Priorité aux personnes honnêtes. Contre les abus, les fraudes et le self-service dans l'État social » : « *Les biologistes s'accordent à utiliser le terme "parasites" pour désigner les organismes qui subviennent à leurs besoins alimentaires aux dépens d'autres êtres vivants. Bien entendu, il serait totalement déplacé d'étendre des notions issues du monde animal aux êtres humains.* » Et, bien entendu, l'expression « parasite Hartz IV » fut abondamment reprise par la presse de caniveau, *Bild* en tête.

La vie des allocataires est un sport de combat. Leur minimum vital ne leur permettant pas de s'acquitter d'un loyer, le Jobcenter prend celui-ci en charge, à la condition qu'il ne dépasse pas le plafond fixé par l'administration selon les zones géographiques. « *Un tiers des personnes qui viennent nous voir le font pour des problèmes de logement, déclare Mme Freitag. Le plus souvent parce que l'envolée des loyers dans les grandes villes, notamment à Berlin, les a fait sortir des clous du Jobcenter. Elles doivent soit déménager, mais sans savoir où, car le marché locatif est saturé, soit régler la différence de leur poche en rognant sur leur budget alimentaire.* » Sur les 500 000 « Hartz IV » vivant à Berlin, 40 % paieraient un loyer qui excède la limite réglementaire.

Le Jobcenter peut aussi débloquer au compte-gouttes des aides d'urgence. Cela lui confère un droit de regard qui s'apparente presque à un placement sous curatelle. Compte en banque, achats, déplacements, vie familiale ou même amoureuse : aucun aspect de la vie privée n'échappe à l'humiliant radar des contrôleurs. Les 408 agences du pays disposant d'une marge d'initiative, certaines débordent d'imagination. Fin 2016, par exemple, le Jobcenter de Stade, en Basse-Saxe, a adressé un questionnaire à une chômeuse célibataire enceinte la priant de divulguer l'identité et la date de naissance de ses partenaires sexuels (2).

Par sa philosophie, ce régime inquisitorial se trouvait déjà en germe dans le manifeste signé en juin 1999 par M. Schröder et son homologue britannique Anthony Blair. Les deux prophètes de la « social-démocratie moderne » y proclamaient la nécessité de « *transformer le filet de sécurité des acquis sociaux en un tremplin vers la responsabilité individuelle* ». Car, précisait ce texte intitulé « Europe : la troisième voie, le nouveau centre », « *un travail à temps partiel ou un emploi faiblement rémunéré valent mieux que pas de travail du tout, parce qu'ils facilitent la transition du chômage vers l'emploi* ». Un pauvre qui sue plutôt qu'un pauvre qui chôme : cette vérité de café du commerce a servi de matrice idéologique à la « *césure sans doute la plus importante dans l'histoire de l'État social allemand depuis Bismarck* », selon la formule de Christoph Butterwegge, chercheur en sciences sociales à l'université de Cologne (3).

En France, les lois Hartz constituent depuis douze ans une source inépuisable de ravissement dans les cercles patronaux, médiatiques et politiques. L'ode rituelle au « modèle allemand » a encore gagné en puissance depuis l'arrivée à l'Élysée de M. Emmanuel Macron, pour qui « *l'Allemagne a formidablement réformé* (4) ». Un point de vue rarement contesté par les éditorialistes. « *Le chancelier allemand Gerhard Schröder est passé en force pour imposer les réformes qui font la prospérité de son pays* », a rappelé le directeur éditorial du *Monde* au lendemain de l'élection du candidat de la « start-up nation », pour l'exhorter à faire montre d'une poigne de fer dans ses propres réformes (5). L'économiste Pierre Cahuc, inspirateur avec Marc Ferracci et Philippe Aghion de la refonte du marché de l'emploi imaginée par M. Macron, salue lui aussi « *l'exceptionnelle réussite de l'économie allemande* ». Il estime que Hartz IV, non seulement « *c'est mieux pour l'emploi* », mais c'est préférable aussi pour diffuser la joie et la bonne humeur, puisque « *les Allemands se déclarent de plus en plus satisfaits de leur situation, surtout les plus modestes, alors que la satisfaction des Français stagne* » (6).

Si « les plus modestes » parviennent encore à contenir leur allégresse dans les files d'attente des Jobcenters, il

n'est pas contestable que les projets de M. Macron s'inspirent en ligne directe du « modèle allemand ». Notamment l'évidage du code du travail et le renforcement du contrôle des chômeurs, qui se verraient sanctionnés en cas de refus de deux propositions d'emploi successives. Nul n'a su mieux résumer l'esprit de Hartz IV que le président français lorsqu'il a expliqué le 3 juillet, devant le Parlement convoqué à Versailles, que « *protéger les plus faibles, ce n'est pas les transformer en assistés permanents de l'État* », mais leur donner les moyens de — et éventuellement les obliger à — « *peser efficacement sur leur destin* ». En une acrobatie verbale proche de celles effectuées naguère par les promoteurs de Hartz IV, il ajoutait : « *Nous devons substituer à l'idée d'aide sociale (...) une vraie politique de l'inclusion de tous.* » Pour M. Schröder, le mot d'ordre à l'encontre des pauvres était plus lapidaire : « Encourager et exiger » (« *fördern und fordern* »).

D'ailleurs, M. Hartz ne s'y est pas trompé. En France, l'artisan des lois qui portent son nom continue de jouir d'une réputation flatteuse. En Allemagne, on n'a pas oublié sa condamnation, en 2007, à deux ans de prison avec sursis et à 500 000 euros d'amende pour avoir « *acheté la paix sociale* » chez Volkswagen en arrosant des membres du comité d'entreprise de pots-de-vin, de voyages sous les tropiques et de prestations de prostituées. De sorte que plus personne ne veut entendre parler de lui. Pour trouver un auditoire toujours disposé à l'applaudir, l'ex-directeur des ressources humaines se réfugie en France. Le Mouvement des entreprises de France (Medef) l'invite régulièrement, et M. François Hollande, qui l'a reçu lorsqu'il était président, aurait songé à l'inclure parmi ses conseillers (7). C'est désormais à M. Macron qu'il réserve ses oracles, par presse interposée (8).

M. Hartz n'a pourtant joué qu'un rôle de second plan dans l'avènement des réformes Schröder. Il a certes présidé la commission dont les travaux ont servi de socle aux réformes, mais c'est surtout la Fondation Bertelsmann qui a orchestré les opérations. L'œuvre « philanthropique » du groupe de médias et d'édition le plus influent d'Allemagne a été au cœur du processus d'élaboration de l'Agenda 2010 : financement d'expertises et de conférences, diffusion d'argumentaires auprès des journalistes, mise en réseau des « bonnes volontés ». « *Sans le travail de préparation, d'accompagnement et d'après-vente déployé à tous les niveaux par la Fondation Bertelsmann, les propositions de la commission Hartz et leur traduction législative n'auraient jamais pu voir le jour* », observe Helga Spindler, professeure en droit public à l'université de Duisburg (9). La fondation ira même jusqu'à convier les quinze membres de la commission à des voyages d'études dans cinq pays considérés comme avant-gardistes en matière de valorisation du stock de chômeurs : le Danemark, la Suisse, les Pays-Bas, l'Autriche et le Royaume-Uni (10).

## **Des emplois réguliers transformés en postes précaires**

Le 16 août 2002, M. Hartz remet ses conclusions à M. Schröder sous la coupole de la cathédrale française de Berlin. C'est un « *grand jour pour les chômeurs* », exulte le chancelier, qui promet d'en remettre deux millions au travail d'ici deux ans. Lourde de 344 pages, le rapport de la commission comprend treize « *modules d'innovation* » rédigés dans un patois managérial à base d'« *engleutsch* » (mélange d'allemand et d'anglais) où fourmillent des expressions comme « *controlling* », « *change management* », « *bridge system pour actifs âgés* », « *nouvelle corvéabilité et volontariat* »... Le Jobcenter y est décrit comme un « *service amélioré pour les clients* ».

Entré en vigueur le 1er janvier 2005, le régime issu de cette antilangue vient s'imbriquer dans l'autre « paquet » de l'Agenda 2010, qui orchestre la dérégulation du marché du travail. Enfourner les chômeurs dans l'entonnoir salarial imposait de forger un large attirail d'outils à destination des employeurs : défiscalisation des bas salaires, lancement des minijobs à 400, puis 450 euros par mois, dé plafonnement du recours au travail temporaire, subventions aux agences d'intérim faisant appel à des chômeurs de longue durée, etc. La fièvre de l'or s'empare des entrepreneurs, en particulier dans l'industrie des services. Ravitaillés en troupes fraîches par les Jobcenters, ils profitent de l'aubaine pour transformer des emplois réguliers en postes précaires — libre à ceux qui les occupent de faire à leur tour la queue au Jobcenter pour compléter leur petite paie. L'intérim explose, passant de 300 000 recrues en 2000 à près d'un million en 2016. Dans le même temps, la proportion des travailleurs pauvres — rémunérés au-dessous de 979 euros par mois — passe de 18 à 22 %. La création en 2015 du salaire minimum, fixé à 8,84 euros de l'heure en 2017, n'a guère inversé la tendance : 4,7 millions d'actifs survivent aujourd'hui encore avec un minijob plafonné à 450 euros par mois (11). L'Allemagne a converti ses chômeurs en

nécessiteux.

## Les enfants convoqués au Jobcenter

Hartz IV fonctionne à la manière d'un service du travail précaire obligatoire. Les menaces de sanctions qui pèsent sur le « client » le tiennent en permanence à la merci d'un guet-apens. M. Jürgen Köhler, un Berlinois de 63 ans, exerce en temps normal le métier de graphiste indépendant. Confronté à la concurrence de gros cabinets qui cassent les prix, il ne reçoit plus assez de commandes pour en vivre et s'est donc inscrit au Jobcenter. « *Un jour, raconte-t-il devant un café, un courrier m'annonce que je dois me présenter le lundi et le mardi suivants à 4 heures du matin aux portes d'une agence d'intérim pour être affecté sur un chantier et toucher ma paie le soir même. Et que je dois me munir d'une paire de chaussures de sécurité. Évidemment, je ne possède pas ce genre d'équipement et je n'ai jamais travaillé dans le bâtiment. Commencer à mon âge ne me paraissait pas une bonne idée.* » Les délais étant, comme souvent, trop brefs pour tenter un recours, M. Köhler n'a d'autre choix que de contester la mesure devant les tribunaux, en espérant que son affaire sera jugée avant que ne tombe le couperet de la sanction, qui risque d'amputer ses subsides de 10 %, 30 % ou même 100 %. Nul n'est à l'abri du hachoir, pas même les enfants d'allocataires Hartz IV âgés de 15 à 18 ans : en échange de leurs 311 euros mensuels versés au budget de la famille, et même s'ils vont encore à l'école, le Jobcenter peut les convoquer à tout moment pour leur « conseiller » de s'orienter vers tel ou tel secteur sous tension et leur couper les vivres s'ils ratent un rendez-vous. Effet pédagogique garanti sur l'adolescent qui porte déjà « Hartz IV » tatoué sur le front.

Membre du groupe des chômeurs de Ver.di, le syndicat unifié des services, M. Köhler a pu disposer d'un avocat gratuit et obtenir à temps une décision favorable. Tous n'ont pas cette chance. Près d'un million de sanctions ont été prononcées en 2016, avec une ponction moyenne de 108 euros par tête — un gain non négligeable pour l'Agence fédérale du travail, autorité de tutelle des Jobcenters. La même année, ces derniers ont fait l'objet de 121 000 plaintes, rejetées dans 60 % des cas. « *Les sanctions vous tombent dessus pour des motifs si absurdes qu'on a des chances de gagner si l'on s'y prend bien*, explique M. Köhler. *Mais la majorité des chômeurs ne sont pas informés de leurs droits et se défendent mal ; la plupart ne se défendent même pas du tout.* »

Il n'en a pas toujours été ainsi. En 2003 et 2004, des dizaines de milliers de chômeurs et de salariés défilaient spontanément chaque lundi dans plusieurs villes d'Allemagne pour faire barrage aux réformes Schröder. Implanté surtout dans l'Est, où ses slogans faisaient ouvertement référence aux « manifestations du lundi » de l'automne 1989 contre le pouvoir, le mouvement avait rapidement essaimé dans l'Ouest, prenant au dépourvu les appareils syndicaux, peu enclins à lui emboîter le pas. « *Les syndicats ont beaucoup tergiversé*, admet M. Ralf Krämer, secrétaire fédéral de Ver.di chargé des questions économiques. *Leur position était d'autant plus ambiguë que deux de leurs représentants avaient participé à la commission Hartz, l'un du DGB [Confédération allemande des syndicats], l'autre de chez nous.* » Outre les deux syndicalistes, la commission Hartz comprenait deux élus, deux universitaires, un haut fonctionnaire et sept « top managers », dont ceux de la Deutsche Bank, du groupe chimique BASF et du cabinet de conseil McKinsey. « *Le mouvement syndical en Allemagne est traditionnellement proche du SPD*, poursuit M. Krämer. *À l'évidence, les réformes Schröder n'ont pu s'imposer que parce que le gouvernement était social-démocrate, sans quoi la résistance aurait été beaucoup plus forte.* »

En novembre 2003, à la stupéfaction générale, une manifestation organisée hors des appareils syndicaux rassemble cent mille personnes à Berlin. « *De nombreux syndicalistes étaient présents, dont moi-même, car chez Ver.di la base avait compris que ces réformes ne visaient qu'à favoriser le marché des bas salaires*, poursuit M. Krämer. *Mais la direction du DGB a traîné les pieds.* » Cinq mois plus tard, de nouvelles manifestations à Berlin, Stuttgart et Cologne font descendre dans la rue un demi-million d'opposants : du jamais-vu dans le pays depuis l'après-guerre. Cette fois, les directions syndicales défilent en tête de cortège. « *On aurait peut-être pu gagner si la dynamique s'était poursuivie*, déplore M. Krämer. *Mais le DGB a eu peur de perdre le contrôle et s'est abstenu d'appeler à d'autres mobilisations. Les "manifestations du lundi" se sont retrouvées isolées, et le mouvement s'est éteint. On a raté une occasion historique. Il faut dire que la confrontation ne fait pas partie de la culture syndicale allemande. Ce n'est pas dans nos usages de contester les décisions d'un gouvernement démocratiquement élu, bien que, à titre personnel, je le regrette.* »

Curieusement, cet échec n'a pas incité les syndicats à réfléchir à un changement de stratégie. Chez Ver.di pas

plus qu'au DGB — dont Ver.di fait partie, mais où les syndicats de la métallurgie et de la chimie sont en position de force — les dirigeants n'ont jugé utile d'ouvrir un débat sur l'illégalité des grèves « politiques », cette curiosité du droit allemand qui interdit aux syndicats d'appeler au débrayage contre des lois jugées néfastes aux intérêts des salariés. « Grève générale » ? L'expression provoque un haussement de sourcils chez M. Mehrdad Payandeh, membre du comité directeur fédéral du DGB, chargé des questions économiques. « *Pour nous, une grève n'a de sens que si nous échouons à négocier des augmentations de salaire dans les secteurs où nous sommes représentés. Cela arrive rarement. Notre légitimité, ce sont nos adhérents, pas la rue. On n'est pas comme ces pays du Sud où les gens font grève pour trois fois rien !* »

À sa manière volubile et chaleureuse, M. Payandeh incarne assez bien la culture syndicale décrite par M. Krämer. L'homme du DGB prête davantage d'attention aux patrons qu'il connaît et dont il loue la « *capacité à coopérer avec les syndicats* », qu'aux chômeurs Hartz IV ou aux forçats du travail précaire, relégués hors de son périmètre. « *Bien sûr que je suis contre les sanctions Hartz IV et la précarité, se récrie-t-il. Mais les lois votées par le Bundestag ne sont pas de notre ressort. Le but, pour nous, c'est de défendre nos salariés dans les accords de branche.* » À ceci près que de tels accords n'existent guère que dans les secteurs de la métallurgie et de la chimie, à l'ombre desquels la toute-puissante industrie des services absorbe une main-d'œuvre de plus en plus corvéable et de moins en moins protégée.

Les luttes contre les lois Hartz n'en ont pas moins laissé une trace profonde dans le pays. Elles ont considérablement affaibli le SPD, toujours chancelant après la saignée des quelque 200 000 adhérents qui ont pris le large depuis 2003. Mais elles ont aussi remodelé le paysage politique en poussant une partie des dissidents du parti de M. Schröder à fusionner en 2005 avec les néocommunistes du Parti du socialisme démocratique (PDS) pour créer Die Linke (La Gauche), aujourd'hui seule formation représentée au Bundestag à plaider pour l'abrogation des lois Hartz. Elles ont aussi forgé un vaste réseau de groupes de chômeurs résolus à se faire entendre par des actions d'entraide et d'autodéfense — à l'image du collectif Basta, implanté dans le quartier populaire de Wedding, à Berlin, qui organise régulièrement des visites pugnaces dans les Jobcenters de la capitale.

### « Pour nous, la France était exemplaire »

À l'heure où, en France, on s'interroge sur la possibilité de faire obstacle aux ardeurs réformatrices de M. Macron, de nombreux syndicalistes allemands retiennent leur souffle. « *Les réformes Macron nous inquiètent énormément, car elles risquent de tirer les salaires vers le bas et de faire tache d'huile chez nous* », lâche M. Dierk Hirschel, un dirigeant de Ver.di. « *Pour nous, la France était exemplaire à bien des égards, ajoute son collègue Ralf Krämer. L'évolution actuelle nous paraît tragique. On espère que les syndicats français ne répéteront pas nos erreurs et sauront se montrer plus offensifs que nous ne l'avons été.* »

Olivier Cyran

Journaliste. Coauteur avec Julien Brygo de *Boulots de merde ! Du cireur au trader, enquête sur l'utilité et la nuisance sociales des métiers*, La Découverte, Paris, 2016.

(1) L'allocation chute à 368 euros pour un individu vivant en couple avec un autre « Hartz IV ». S'y ajoutent 237 euros pour un enfant de 0 à 6 ans, 291 euros pour un enfant de 7 à 14 ans et 311 euros pour un adolescent de 15 à 18 ans.

(3) Christoph Butterwegge, *Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik ?*, Beltz Juventa, Weinheim, 2015.

(4) « Macron : "Je veux conforter la confiance des Français et des investisseurs" », *Ouest-France*, Rennes, 13 juillet 2017.

(5) Arnaud Leparmentier, « Les cent jours de Macron seront décisifs », *Le Monde*, 10 mai 2017.

(6) Sophie Fay, « Macron va-t-il faire du Schröder à la française ? », *L'Obs*, Paris, 13 mai 2017. À propos de Pierre Cahuc, lire Hélène Richard, « [Théorème de la soumission](#) », *Le Monde diplomatique*, octobre 2016.

(7) « [L'ancien DRH de Gerhard Schröder ne conseillera pas Hollande](#) », *Le Monde*, 28 janvier 2014.

(8) « Peter Hartz : lettre à Emmanuel Macron », *Le Point*, Paris, 21 juin 2017.

(9) Helga Spindler, « War die Hartz-Reform auch ein Bertelsmann-Projekt ? », dans Jens Wernicke et Torsten Bultmann (sous la dir. de), *Netzwerk der Macht — Bertelsmann. Der medial-politische Komplex aus Gütersloh*, BdWi, Marbourg, 2007.

(10) Cf. Thomas Schuler, *Bertelsmann Republik Deutschland. Eine Stiftung macht Politik*, Campus, Francfort, 2010.

(11) Sources : Agence fédérale du travail ; rapport de l'Institut des sciences économiques et sociales (WSI) n° 36, juillet 2017.