

L'agenda 2010 : un modèle pour l'Europe ?

Commentaire sur l'intervention du Chancelier Gerhard Schröder

Konferenz Belgien/Deutschland « Dialog in schwierigen Zeiten »
Bruxelles, Palais d'Egmont, 17 avril 2012

Philippe Van Parijs

Université de Louvain, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale
& Nuffield College, Oxford

La troisième voie, version allemande

8 juin 1990. Arrivés depuis peu au pouvoir après presque deux décennies d'opposition, les chefs de gouvernement du Royaume-Uni et de la république fédérale allemande Tony Blair et Gerhard Schröder publient ensemble un document intitulé « The Third Way », la troisième voie.¹ Ils prétendent y tracer les contours d'une alternative crédible à la fois au néolibéralisme et à une social-démocratie qu'il juge trop conservatrice, une alternative qui permette enfin à la gauche européenne de relever efficacement le défi de la mondialisation.

Plus encore que les politiques du *New Labour*, c'est la profonde réforme de l'État social allemand par le deuxième gouvernement Schröder (2002-2005) qui concrétisera cet effort de modernisation de la social-démocratie européenne. Annoncée dans un important discours au Bundestag du 14 mars 2003, cette réforme officiellement dénommée Agenda 2010 est mieux connue sous le nom de « *Hartz IV* », du nom d'un paquet de réformes entré en vigueur le 1er janvier 2005, le dernier et le plus important des quatre paquets constitutifs de l'agenda 2010 concoctés par une commission que présidait Peter Hartz, directeur des ressources humaines chez Volkswagen.²

Le moins que l'on puisse dire — comme Gerhard Schröder vient de le faire lui-même — est que cette réforme a été et est encore controversée. Elle a suscité des manifestations de protestation dans toute l'Allemagne. Elle a même provoqué la scission du parti de Gerhard Schröder, avec la création de Die Linke, rejointe par son prédécesseur à la tête de la SPD Oskar Lafontaine. Elle a aussi sans doute nul doute contribué à sa défaite face à Angela Merkel lors des élections fédérales anticipées de novembre 2005.

¹ Le titre allemand du document est *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten*. La rédaction du texte (<http://web.archive.org/web/19990819090124/http://www.labour.org.uk/views/items/00000053.html>) est généralement attribuée à Peter Mandelson (futur commissaire européen) et Bodo Hombach (ministre au sein du premier gouvernement Schröder).

² Prononcée dans le contexte de la crise irakienne, la déclaration gouvernementale de mars 2003 était intitulée « *Mut zum Frieden, Mut zur Veränderung* ». Voir le texte complet sur <http://www.rhetorik.ch/Aktuell/reformrede/rede.html>, et un extrait filmé sur <http://www.youtube.com/watch?v=0-B4aYys2YU>.

L'Agenda 2010 se prête en effet à au moins deux interprétations, l'une noire, l'autre rose, qui peuvent certainement l'une et l'autre prétendre à une part de vérité. Seule l'histoire à venir, celle de l'Europe plus encore que celle de l'Allemagne seule, pourra nous dire laquelle des deux est la plus vraie. Je me propose de broser rapidement ces deux interprétations, en commençant par la noire de manière à me permettre, ne fût-ce que par courtoisie à l'égard de notre hôte d'honneur, de terminer sur la possibilité d'un *happy end*.

En quoi consiste l'agenda 2010, et en particulier *Hartz IV*? En un ensemble complexe de mesures interdépendantes dont les plus emblématiques sont :

1. la réduction de 32 à 12 mois de la durée des indemnités de l'assurance-chômage,
2. la réduction des obstacles au licenciement pour certaines catégories de travailleurs,
3. la fusion des anciens régimes d'assistance (la *Sozialhilfe* et l'*Arbeitslosenhilfe*) en un régime unique correspondant au niveau de prestations du plus modeste des deux régimes antérieurs et désormais associé à une pression à rechercher et accepter un emploi plus forte que dans le passé, et
4. la possibilité de combiner en tout ou en partie cette prestation avec en emploi faiblement rémunéré.

Quel a été l'effet de ces mesures? Je ne vais pas vous inonder de chiffres invoqués par les nombreux critiques de l'Agenda 2010 concernant par exemple l'augmentation de la précarité et de la pauvreté au travail.³ Je me contenterai de faire référence au rapport sur l'inégalité publié en décembre dernier par l'OCDE. Il s'avère que parmi les grands pays de l'OCDE c'est en Allemagne que l'inégalité a augmenté le plus au cours de la dernière décennie.⁴ En particulier, alors que la distribution des revenus y a longtemps été plus égalitaire qu'en France, l'Allemagne a rattrapé puis dépassé la France depuis 2003. La distribution du revenu primaire est toujours plus inégale en France qu'en Allemagne, mais paradoxalement peut-être l'État-providence de Chirac et Sarkozy redistribue beaucoup plus des plus riches vers les plus pauvres que l'État social allemand tel que réformé par Gerhard Schröder.

Et pourtant, il y a de bonnes raisons de lui dire bravo, en tout cas si l'objectif exclusif est d'accroître la compétitivité de l'économie allemande. Car, n'en déplaise à ses critiques, Gerhard Schröder a raison lorsqu'il attribue pour une bonne part à ses réformes la faiblesse relative actuelle du taux de chômage allemand ou la situation plus que confortable de l'Allemagne en termes de balance commerciale, de finances publiques et de taux d'intérêt sur sa dette, bref tout ce qui dérive d'une amélioration notable de sa compétitivité par rapport à ses principaux partenaires commerciaux.⁵

³ Voir, par exemple, Karl Brenke, "Five years after the reform of the social and unemployment benefits in Germany", *DIW Berlin Weekly Report* 6(12), 28 avril 2010; Lena Koller & Helmut Rudolph, "Viele Jobs von kurzer Dauer", *IAB-Kurzbericht* 14, 2011; Christian Brütt, *Workfare als Mindestsicherung. Von der Sozialhilfe zu Hartz IV*, Bielefeld, transcript-Verlag, 2011. Voir aussi l'article prémonitoire de Claus Offe, « Politik mit der Agenda 2010 : Panikreaktion, Machtkalkül oder Reform ? », *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7, Juli 2003, pp. 807-817.

⁴ *Divided We Stand. Why Inequalities Keep Rising*, Paris, OECD, December 2011. Le coefficient d'inégalité de Gini a augmenté encore plus en Suède et en Finlande, mais en partant d'un niveau sensiblement plus faible.

⁵ Comme le note encore l'*Economist* de cette semaine: "Thanks mainly to the Agenda 2010 reforms begun by the social-democrat-led government of Gerhard Schröder in 2003, Germany has liberalised

L'interprétation noire : une spirale infernale

Mais ceci ne suffit hélas pas à transformer le scénario noir en scénario rose, en raison de l'impact inéluctable de ces indiscutables améliorations sur les partenaires commerciaux de l'Allemagne, et tout particulièrement ceux de l'eurozone. Car toutes choses égales par ailleurs, une compétitivité meilleure pour l'Allemagne signifie bien sûr pour ceux-ci une difficulté plus grande à écouler leurs propres produits en Allemagne, ailleurs à l'étranger et sur leur propre territoire. Or les contraintes du marché unique empêchent les partenaires européens de riposter à cette situation par des mesures protectionnistes — et il y a suffisamment d'arguments économiques pour expliquer que c'est là une bonne chose. En outre et surtout, l'adoption d'une monnaie commune empêche les états-membres de l'eurozone de s'adapter doucement à cette baisse de leur compétitivité relative par une dévaluation de leur monnaie — au contraire du Royaume Uni, par exemple, qui a pu s'ajuster en laissant fléchir la livre sterling d'environ 20 % depuis le lancement de l'euro. Mais là par contre il n'a pas manqué d'économistes, en particulier américains — de Milton Friedman à Paul Krugman —, pour nous expliquer que cela, ce n'est pas du tout une bonne chose : c'est précisément pour cette raison que la création l'euro était, d'un point de vue économique, une grosse bêtise.⁶

Il est essentiel de bien comprendre leur argument à la fois pour saisir la nature profonde de la crise structurelle actuelle de l'eurozone et pour pouvoir imaginer comment s'en sortir, comment transformer le scénario noir en scénario rose. Cet argument est très simple à comprendre, si du moins on commence par se poser la question suivante. Comment les États-Unis ont-ils fait pour accommoder les évolutions économiques très contrastées de leurs états au cours des deux siècles de fonctionnement de leur monnaie commune ? Essentiellement en recourant à deux mécanismes puissants qui ont permis d'amortir automatiquement une bonne partie de ces divergences. Le premier, c'est la migration des personnes des états moins prospères vers les états plus prospères. Le second, ce sont des transferts financiers traversant les frontières des états, principalement par le jeu conjoint de la fiscalité directe et de la protection sociale qui, aux États-Unis, sont organisés et financés pour l'essentiel au niveau de l'État fédéral.

Or, disent ces économistes qui prédisaient l'échec de l'euro, en Europe on est très loin de disposer de mécanismes analogues. D'une part, le taux de migration entre états membres de l'union européenne est beaucoup plus faible — aujourd'hui environ sept fois plus faible — que le taux de migration entre les états des États-Unis, et la diversité

many of its labour-market rules, one reason for today's enviably low unemployment." ("Modell Deutschland über alles", *The Economist*, 14 avril 2012).

⁶ Voir en particulier les analyses de Martin Feldstein (le professeur de Harvard qui a failli succéder à Alan Greenspan à la tête de la banque centrale américaine), de "The case against the Euro", *The Economist*, 13 juin 1992, à "The Failure of the Euro. The Little Currency That Couldn't", *Foreign Affairs*, January-February 2012. Ces analyses s'appuient sur la riche littérature sur les "zones monétaires optimales" stimulée dès ses origines par la perspective d'une monnaie commune européenne : voir James Meade, « The Balance of Payments Problems of a Free Trade Area », *Economic Journal*, 67, 1957, pp. 379-96 ; et Robert Mundell, "A Theory of Optimal Currency Areas", *American Economic Review* 1961, 657-665.

linguistique de l'Europe rend hautement improbable une augmentation significative de ce taux. D'autre part, selon les estimations disponibles à l'époque, un dollar de baisse du PIB dans un état des États-Unis était compensé à raison de 40 % par un ajustement automatique des transferts nets en sa faveur, alors qu'une baisse de PIB d'un État membre de l'union européenne n'était compensée que pour moins d'un pour cent par un ajustement automatique des transferts nets au sein de l'Union européenne.⁷

C'est cette double et grande différence, disaient les critiques de l'euro, qui va s'avérer fatale. Car si une partie importante de l'eurozone, mettons l'Allemagne, augmente notablement sa compétitivité par rapport à d'autres, ces autres pays se trouveront rapidement confrontés à un déficit commercial, à une menace de chômage, auxquels, comme les états des États-Unis, ils sont désormais impuissants à répondre par une dévaluation de leur monnaie. Mais à la différence des états des États-Unis, ils ne pourront compter, pour amortir le choc, ni sur le départ d'une part significative de leurs chômeurs vers des états plus prospères, ni sur une compensation financière substantielle en provenance des états plus compétitifs en raison d'une protection sociale organisée à une échelle supra-étatique. Bien loin d'aider à résorber la crise accablant un État membre, la protection sociale, en Europe, contribue au contraire à l'aggraver, puisque d'une part le budget public national se trouve plombé par une baisse de recettes fiscales et une augmentation de dépenses sociales qui lui sont entièrement imputables, et d'autre part parce que le risque d'explosion de la dette publique ainsi engendré — et attentivement guetté par mes agences de notation — fait grimper le taux d'intérêt sur cette dette, rendant la situation de ce pays encore plus intenable.

Que peuvent faire dans ce contexte, les pays confrontés à un déficit de productivité important par rapport à l'Allemagne ? Ils n'ont guère le choix. Il s'agit pour eux de refaire, de manière plus abrupte, plus sauvage, ce que l'Agenda 2010 a permis de faire en Allemagne, en rabaissant la générosité, parfois déjà toute relative, de leur protection sociale, en flexibilisant leur marché du travail, en précarisant une bonne partie de leurs travailleurs, en augmentant significativement le degré d'inégalité entre leurs ménages. Et lorsqu'à force de licenciements, de démantèlements, de réformes douloureuses, de manifestations populaires, de crises politiques, ces pays auront pu péniblement rééquilibrer leur balance commerciale, l'Allemagne, craignant de redevenir l'homme malade de l'Europe, n'aura guère de choix que de songer à donner un nouveau tour de vis pour raviver sa compétitivité.⁸

⁷ Voir Xavier Sala-i-Martin et Jeffrey Sachs, "Fiscal Federalism and Optimal Currency Areas: Evidence for Europe from the United States", NBER Working Paper 3855, October 1991; et Martin Feldstein, "The Political Economy of the European Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability", *Journal of Economic Perspectives* 11 (4), 1997, 23-42. D'autres estimations, utilisant d'autres méthodes, ont été réalisées depuis pour les États-Unis (voir par exemple Asdrubali, Pierfederico, Bent Sorensen & Oved Yosha, « Channels of Interstate Risk-Sharing: United States 1963-1990 », *The Quarterly Journal of Economics* 111(4), 1996, pp.1081-1110.

). Mais elles ne contestent en rien la différence d'ordres de grandeur.

⁸ Dans une analyse très éclairante de la crise de l'eurozone et de son impact sur la légitimité démocratique des gouvernements européens, Fritz Scharf (*Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 11/11, July 2011, p.35) cite un ancien *chief economist* de la Banque centrale européenne pour suggérer que cette dynamique de flexibilisation forcée du marché du travail dans toute l'Union européenne était anticipée et espérée par certains des promoteurs de l'euro.

L'interprétation rose: oser faire ce qu'il faut pour sortir de la crise par le haut

Certes, cette analyse est simplifiée. Elle repose sur des hypothèses qui demandent à être nuancées. Mais l'ensemble est suffisamment robuste pour justifier que soit dépeint en noir et pas en rose l'impact *sur l'eurozone* de l'Agenda 2010, suffisamment robuste pour rendre plausibles les cris alarmistes de ceux qui affirment que, sans inflexions majeures, c'est là la spirale infernale dans laquelle nous sommes désormais engagés. Mais des inflexions sont possibles, une possibilité existe de transformer ce scénario noir en scénario rose, et les propos de Gerhard Schröder lui-même suggèrent les directions dans lesquelles il s'agit de se réorienter.

Cette réorientation, je n'ai pas ici le temps de la présenter, seulement d'en évoquer brièvement deux caractéristiques — les plus radicales et les plus importantes à mes yeux —, de manière inévitablement dogmatique, voire énigmatique. En premier lieu, il nous faut reconnaître qu'il n'y aura pas d'euro zone durable sans qu'une partie de notre protection sociale ne soit hissée au niveau de l'Union européenne dans son ensemble ou à tout le moins de l'eurozone. C'est la direction dans laquelle nous invite à regarder Gerhard Schröder lorsqu'il affirme sans ambages dans une interview récente que l'union européenne est une *Transferunion*⁹ ou lorsqu'il nous a dit tout à l'heure que nous ne pouvons avoir d'espace monétaire commun sans politiques économique *et* sociale communes.¹⁰

Il doit cependant être clair que la viabilité de notre union monétaire ne sera assurée que si les transferts dont il est question ne se limitent pas à des garanties sur les dettes publiques, à des aides d'urgence, à des subventions à l'investissement, ni même à une péréquation financière entre budgets nationaux répliquant le *Finanzausgleich* entre *Länder* allemands. Elle ne sera assurée que si, comme aux États-Unis ou au sein de l'Allemagne fédérale, ces transferts prennent la forme bien plus ambitieuse de transferts interpersonnels traversant les frontières des états. Voilà pour la première caractéristique annoncée.

Mais quelle forme ces transferts pourraient-ils prendre ? Il est tout de même inimaginable qu'ils prennent, comme aux États-Unis ou en Allemagne, la forme d'un impôt sur les personnes physiques, de systèmes de pensions de retraite, d'allocations de chômage, de subventions en emploi, etc., organisés et financés à l'échelle de l'Union européenne ou de l'eurozone. Non ce n'est pas imaginable. Le système de transferts interpersonnels qui doit assurer la viabilité de l'eurozone devra prendre une forme beaucoup plus simple, beaucoup plus fruste. En outre, il devra prendre une forme qui ne se focalise pas exclusivement sur les personnes sans emploi, de manière à éviter de les enfermer dans une situation de dépendance. A l'instar de *Hartz IV*, il devra au contraire apporter aussi un appoint aux ménages de travailleurs peu rémunérés, mais en évitant les effets pervers dénoncés tout à l'heure par Gerhard Schröder lui-même : il ne peut pas permettre aux employeurs d'abuser du système en obtenant à peu de frais des

⁹ "Gerhard Schröder verordnet Deutschland Agenda 2030", *Handelsblatt*, 7 avril 2012.

¹⁰ "Die gegenwärtige Krise macht jedoch klar, dass man nicht einen gemeinsamen Währungsraum haben kann ohne eine gemeinsame Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik." (Gerhard Schröder, Agenda 2010 : Schlüssel zu Deutschlands wirtschaftlicher Erfolgsgeschichte », Brüssel, 17 April 2012)

travailleurs subsidiés qui n'ont pas d'autres choix que d'accepter un travail précaire, sans contenu formatif, sans perspective d'amélioration.

Si l'on perçoit la force de ces diverses considérations, on a de grandes chances d'aboutir — en guide de socle et non de substitut aux systèmes nationaux de protection sociale — à quelque chose qui ressemble fort à une proposition qui a connu ces dernières années en Allemagne, précisément en réaction à *Hartz IV*, une popularité sans précédent : celle d'un *bedingungsloses Grundeinkommen*, d'un revenu de base auquel on a droit si on est au chômage mais que l'on conserve si on accepte un emploi.¹¹ Un dispositif de ce type peut dès lors être considéré comme une subvention au travail rémunéré, mais avec la différence majeure qu'il est accordé inconditionnellement aux travailleurs ou aux travailleurs potentiels. Ceux-ci sont dès lors mis en position d'accepter ou de ne pas accepter un emploi peu payé selon qu'il offre un vrai stage de formation, une véritable occasion d'apprentissage, ou ne constitue au contraire qu'une forme déguisée d'esclavage, une pure exploitation par l'employeur de la vulnérabilité du travailleur.

Un tel revenu de citoyenneté européen et plus généralement un système de transferts interpersonnels transnational ne constituent-ils pas des utopies, des institutions qui n'existent nulle part au monde et n'ont jamais existé? Bien sûr, mais il n'y a pas si longtemps que l'idée même d'une union européenne, l'idée même d'une monnaie commune européenne étaient elles aussi de pures utopies. De grandes figures de notre histoire ont cependant osé y croire et fait ce qu'il fallait pour les réaliser, parmi elles plusieurs prédécesseurs de Gerhard Schröder, de Konrad Adenauer à Helmut Kohl. C'est la réalisation de ces utopies qui nous force aujourd'hui à en imaginer et réaliser d'autres. Ne pas y croire, ne pas y oeuvrer, c'est se résigner au scénario de plus en plus noir qui est en train de nous étrangler.

Oui, Monsieur Schröder, je crois comme vous qu'il est possible de donner à nos enfants, à nos petits-enfants, un avenir meilleur que n'est notre présent. Oui, je crois comme vous qu'il est possible de concilier mieux qu'aujourd'hui prospérité économique et justice sociale. Mais il faut pour cela oser voir la réalité en face, il faut oser mettre à jour sans complaisance les causes profondes de la crise de l'eurozone, il faut oser imaginer les solutions radicales seules à même de s'y attaquer vraiment, il faut surtout oser braver les populismes égoïstes et les opinions publiques myopes — comme vous avez eu le courage de le faire pour vos propres réformes — afin de rendre politiquement

¹¹ L'Agenda 2010 a déclenché un véritable déferlement de plaidoyers pour un « revenu de base inconditionnel » (ou « allocation universelle » ou « revenu de citoyenneté »). Des dizaines de livres ont été publiés sur le sujet par des personnalités très diverses allant d'un grand patron (Götz Werner, *Einkommen für alle*, Köln, 2007; Götz Werner & Adrienne Goehler, *1000 Euro für jeden: Freiheit, Gleichheit. Grundeinkommen*, Berlin, 2010) et d'un ministre-président (Dieter Althaus & al., *Solidarisches Bürgergeld: Freiheit nachhaltig und ganzheitlich sichern*, Norderstedt, 2010) au mouvement des chômeurs (Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfe-Initiativen, *Existenzgeld reloaded*, Neu-Ulm, 2008) et aux proches de *Die Linke* (Ronald Blaschke & al., *Grundeinkommen : Geschichte – Modelle – Debatten*, Berlin, 2010), des *Grünen* (Petra Kelly & al., *Klimawandel und Grundeinkommen : Die nicht zufällige Gleichzeitigkeit beider Themen und ein sozialökologisches Experiment*, München, 2008) ou encore du christianisme social (Dorothee Schulte-Basta, *Ökonomische Nützlichkeit oder leistungsloser Selbstwert? Zur Kompatibilität von bedingungslosem Grundeinkommen und katholischer Soziallehre*, Freiberg, 2010). Pour plus de références, voir <http://www.grundeinkommen.de/die-idee/literatur>.

possible ce qui est moralement indispensable.

Herzlichen Dank, Herr Kanzler, Monsieur le Président, Monsieur le Vice-Premier
Ministre, Mevrouw de Minister, meine Damen und Herren, für Ihre Aufmerksamkeit.