

Allemagne

Pacte pour l'emploi, premier bilan

Udo REHFELDT

Trois ans après la réactivation de la concertation tripartite par le Chancelier Schröder, on peut dresser un premier bilan de l'opération baptisée « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité ». Dans le cadre d'une concertation régulière et structurée, plusieurs déclarations communes entre partenaires sociaux et gouvernement ont été formulées qui visent un certain nombre d'adaptations structurelles jugées nécessaires pour la création d'emplois et l'amélioration de la compétitivité internationale de l'économie allemande. Certaines de ces recommandations ont l'aspect de l'élaboration d'une stratégie commune, par exemple celle qui concerne la formation professionnelle et qui est baptisée « offensive pour la qualification ». D'autres peuvent être décodées comme des compromis complexes, dans lesquels ce sont surtout les organisations syndicales qui ont accepté de modifier leurs revendications traditionnelles. Ainsi, elles ont souscrit à la formule d'une « politique salariale modérée à moyen terme ». Elles ont aussi accepté une certaine flexibilisation décentralisée de la négociation collective, notamment sur la question du temps de travail. En contrepartie, les organisations patronales ont pris des engagements chiffrés en faveur

de l'apprentissage. D'autres engagements patronaux touchent à la réduction des heures supplémentaires, aux préretraites et à l'assurance-vieillesse complémentaire, mais ils restent plus vagues et renvoient à une concrétisation à travers la négociation collective de branche. Officiellement, certains syndicats de branche refusent, par principe, que le Pacte pour l'emploi puisse traiter des questions traditionnellement réservées à la négociation collective et notamment les salaires. Quoiqu'ils disent, les recommandations de modération salariale ont déjà eu une forme d'application dans les résultats de la négociation collective en 2000, y compris dans le secteur de l'IG Metall, le syndicat verbalement le plus réticent à s'insérer dans un compromis global à moyen terme.

Les structures et les protagonistes

Créé à l'initiative du Chancelier fédéral Gerhard Schröder au lendemain de la victoire électorale de la coalition rouge-verte en septembre 1998, le « Pacte pour l'emploi » n'est pas conçu comme l'élaboration d'un grand accord, mais comme un processus de concertation sociale tripartite sous forme de réunions régulières au sommet (au rythme

ALLEMAGNE

bimensuel) préparées par des groupes de travail qui se réunissent en parallèle. Il y a donc une certaine institutionnalisation de la concertation, même si elle se veut souple et légère. La coordination de l'ensemble est assurée par un groupe de pilotage sous l'autorité du chef de la Chancellerie fédérale ; les différents groupes sont animés par des membres du gouvernement, le plus souvent par le ministre fédéral du Travail.

Il y a actuellement huit groupes de travail, composés d'experts syndicaux, patronaux et ministériels de haut niveau :

- *Formation initiale et continue* (animation : ministre de l'Education),
- *Politique fiscale* (animation : secrétaire d'Etat aux Finances),
- *Temps de vie active, retraite anticipée* (animation : ministre du Travail),
- *Réforme des retraites et assurance-chômage* (animation : ministre du Travail),
- *Politique du temps de travail* (animation : ministre du Travail),
- *Réforme de l'assurance-maladie et assurance-dépendance* (animation : ministre de la Santé)
- *Reconstruction de l'Allemagne de l'Est* (animation : ministre d'Etat de la Chancellerie),
- *Politique active de l'emploi* (animation : ministre du Travail).

Il s'y ajoute un certain nombre de groupes d'experts comme celui sur les indemnités de licenciements (animé par le ministre du Travail) et de groupes thématiques (généralement animés par le ministre de l'Economie) qui travaillent sur des thèmes tels que les technologies d'information et de communication, la recherche et le développement, les petites et moyennes entreprises, les biotechnologies, les

transports et la politique de l'environnement.

Un groupe de *benchmarking*, directement rattaché au comité de pilotage est composé exclusivement d'experts scientifiques et doit éclairer les groupes de travail avec des analyses comparatives internationales. Le noyau de ce groupe est constitué par quatre professeurs d'université. Deux sont nommés directement par le Chancelier. Il s'agit des sociologues Wolfgang Streeck, codirecteur de l'Institut Max-Planck des sciences sociales de Cologne, et Rolf Heinze, de l'Université de Bochum. Les organisations syndicales ont nommé Heide Pfarr, directrice de l'Institut de recherches économiques et sociales WSI de la fondation syndicale Hans-Böckler, les organisations patronales Gerhard Fels, directeur de l'homologue patronal, l'Institut de l'économie allemande IW. D'autres membres du *staff* de ce groupe bénéficient d'un soutien financier de la Fondation Bertelsmann.

Les réunions régulières au sommet réunissent actuellement les représentants suivants :

- pour le gouvernement fédéral :
 - le Chancelier, Gerhard Schröder (SPD),
 - le ministre d'Etat de la Chancellerie, Frank-Walter Steinmeier (SPD),
 - le ministre des Finances, Hans Eichel (SPD),
 - le ministre de l'Economie, Werner Müller (non affilié),
 - le ministre du Travail, Walter Riester (SPD),
 - le ministre de la Santé, Ulla Schmidt (SPD),
 - le ministre de l'Education et de la Recherche, Edelgard Bulmahn (SPD) ;
- pour les organisations patronales :

le président de la confédération des employeurs BDA, Dieter Hundt,

le président de la confédération de l'industrie BDI, Michael Rogowski (qui a succédé à Hans-Olaf Henkel en janvier 2001),

le président de la confédération des chambres du commerce et d'industrie DIHT, Ludwig Georg Braun (qui a succédé à Hans Peter Stihl en février 2001),

le président de la confédération de l'artisanat ZDH, Dieter Philipp ;

■ pour les organisations syndicales :

le président de la confédération syndicale DGB, Dieter Schulte,

le président de la fédération de la métallurgie IG Metall, Klaus Zwickel,

le président de la fédération mines-chimie-énergie IGBCE, Hubertus Schmoldt,

le président de la fédération des services publics ÖTV, Herbert Mai,

le président de la confédération des employés DAG, Roland Issen.

On notera, du côté patronal, la présence de l'ensemble des organisations patronales et non pas seulement de la confédération à vocation sociale, la BDA, (dont les fédérations conduisent la négociation avec les syndicats). Cet élargissement est destiné à intégrer et à responsabiliser les autres franges du patronat, traditionnellement portées à un discours néolibéral particulièrement extrémiste et antisyndical. On peut faire une observation analogue pour la composition de la délégation syndicale qui intègre les deux pôles du syndicalisme allemand, celui du « contre-pouvoir syndical », incarné par l'IG Metall et celui du « partenariat social », incarné par le syndicat de la chimie IGBCE, les services publics se rangeant plutôt du côté de l'IG Metall.. La présence de ces trois fédérations à

côté de la confédération leur permet ainsi de contrôler directement le processus. On notera, par contre, l'absence de la deuxième confédération syndicale autonome, celles des fonctionnaires DBB. Cette dernière n'est certes que très faiblement concernée par les thèmes en discussion et ne joue qu'un rôle extrêmement marginal, voire purement formel, dans la négociation collective.

L'accord fondateur

Le principal résultat du Pacte a été la conclusion d'un certain nombre d'accords nommés « déclarations communes ». Ces textes sont sans efficacité juridique immédiate, ils n'ont pas la portée d'une convention collective. Il s'agit de textes d'orientation politique qui entraînent un engagement essentiellement moral, même si un comportement déviant devient alors politiquement difficile à justifier. En principe, chacune des réunions au sommet donne lieu à une déclaration commune. Certaines ont eu une signification politique particulièrement importante. On passera maintenant en revue les principales de ces déclarations.

La déclaration du 7 décembre 1998 (à l'issue du premier sommet) est l'acte fondateur du Pacte pour l'emploi. Elle définit le rôle de la concertation et les contributions attendues des trois protagonistes pour la création d'emplois et l'amélioration de la compétitivité internationale de l'économie allemande. Les principaux objectifs retenus sont :

- une baisse durable des cotisations sociales à travers une réforme de la protection sociale,

- une réduction-flexibilisation des horaires, une réduction des heures supplémentaires, la promotion du temps partiel,

ALLEMAGNE

- une réforme fiscale favorable aux PME,
- une « amélioration et flexibilisation » des possibilités de départ en préretraite,
- des conventions collectives « favorables à la création d'emplois »,
- des expérimentations pour procurer des formations et des emplois aux salariés faiblement qualifiés,
- des mesures spécifiques pour l'emploi des jeunes.

La formulation de ces objectifs est, à ce moment-là, encore marquée par la difficulté de trouver des compromis sur les thèmes les plus controversés, à savoir un engagement éventuel des employeurs pour la création d'emplois nouveaux et pour une réduction des heures supplémentaires et, en contrepartie, un engagement des syndicats à accepter une modération salariale. Ainsi, les deux côtés ont affiché leur souci de préserver l'autonomie contractuelle, c'est-à-dire la sphère autonome de la régulation sociale réservée à la négociation collective. C'était la condition exigée notamment par l'IG Metall pour continuer à participer à la concertation tripartite. Par la suite, la teneur des concessions mutuelles allait se concrétiser davantage.

Consensus sur la formation et rapprochement sur la politique salariale

Le 6 juillet 1999, à l'issue du troisième sommet, les protagonistes ont formulé un « consensus sur la formation ». Il s'agit de mettre en œuvre le principe « Il faut offrir une formation à tous les jeunes qui disposent d'une volonté et capacité suffisantes ». L'accord stipule que tous les jeunes enregistrés comme candidats dans les agences pour l'emploi bénéficieront de la possibilité de suivre une forma-

tion dans le domaine de leur choix et proche de leur domicile. Les organisations patronales renouvellent leur engagement solennel, déjà formulé quatre mois auparavant, en février 1999, de créer au moins 10 000 postes d'apprentissage supplémentaires en 1999 et de compenser ensuite les besoins supplémentaires en fonction de l'évolution démographique. Des conférences tripartites régionales évalueront deux fois par an les besoins complémentaires en formation. Le volume de formations en technologie de l'information et communication sera porté de 15 000 à 40 000 en trois ans.

Une déclaration commune de la BDA et du DGB est partie intégrante de l'accord du 6 juillet 1999. Dans cet accord, l'organisation patronale se déclare prête à envisager une réduction des heures supplémentaires pour créer des emplois. En contrepartie, les syndicats acceptent l'idée d'une flexibilisation des horaires (annualisation, comptes d'épargne-temps, congés de formation etc.) et une politique salariale « orientée vers la création d'emplois », améliorant la certitude des prévisions à moyen terme pour les entreprises. Les salaires doivent comporter une part croissante liée aux performances des entreprises. Les progrès de productivité doivent prioritairement servir à la création d'emplois. Les conventions collectives de branche doivent comporter davantage de clauses d'ouverture qui permettent de les adapter au niveau des entreprises, le cas échéant par accord avec le conseil d'entreprise, notamment en offrant différentes options au choix ou bien des « corridors » d'adaptation possibles. Un appel est lancé en faveur de la conclusion de pactes pour l'emploi au niveau des entreprises. Tout en proclamant, une fois de plus, l'attachement à la préservation de l'autonomie des

protagonistes de la négociation collective (donc des fédérations de branche), cette déclaration recommande implicitement une modération salariale.

**Des conventions salariales
modérées et à durée prolongée**

La déclaration du 4 janvier 2000 (à l'issue du cinquième sommet) précise les exigences d'une « politique salariale orientée vers la création d'emplois et le moyen terme ». Cette fois-ci, le texte négocié prévoit explicitement de prolonger la durée des conventions salariales et d'orienter les salaires en fonction des gains de productivité, excluant implicitement de compenser un éventuel surcroît de l'inflation. Il s'agit donc d'un renoncement à la sacro-sainte formule syndicale selon laquelle des salaires conventionnels doivent compenser, au minimum, l'inflation et les progrès de productivité. En contrepartie, les employeurs et le gouvernement acceptent d'utiliser, au cas par cas, les préretraites comme un moyen de la politique d'emploi, à condition d'éviter des charges supplémentaires aux assurances sociales. Cette concession répond à la revendication, formulée par l'IG Metall en octobre 1999, d'une retraite facultative à 60 ans. L'IG Metall renonce, à son tour, à faire figurer l'expression « retraite à 60 ans » dans le texte.

Cet accord est vécu comme un tournant des stratégies syndicales, notamment de l'IG Metall, qui avait menacé, pour le prochain round de négociation, d'une « fin de la modestie salariale ». Le Chancelier Schröder a dû personnellement intervenir pour arracher cette concession aux organisations syndicales et pour empêcher le président de l'IG Metall, Klaus Zwickel, de réaliser sa menace de quitter la concertation tripartite. L'accord du

Pacte a ouvert alors la voie à la conclusion d'une série de conventions salariales à progression modeste et à durée prolongée (jusqu'à 24 mois). En débutant ses négociations trois mois avant l'expiration de la convention de branche, le syndicat de la chimie IG BCE a exceptionnellement assumé le rôle de leader dans la négociation salariale, rôle habituellement dévolu à l'IG Metall. L'IG BCE a été le seul syndicat à faire une référence explicite aux recommandations de la déclaration commune du Pacte pour l'emploi dans ses revendications salariales, de même que la convention salariale stipulait que les deux parties entendaient contribuer au « renforcement de la compétitivité » de l'industrie chimique allemande et qu'elles allaient mener une politique salariale à moyen terme « dans l'esprit du Pacte ». Sans reprendre cette référence explicite, les autres conventions salariales ont été conclues, également sans conflit, en mettant en œuvre les deux éléments essentiels de la recommandation du 4 janvier : modération salariale et allongement de la durée. Dans la convention de la métallurgie, l'IG Metall allait aussi abandonner sa revendication de la retraite à 60 ans, remplacée par une amélioration des préretraites partielles.

**Un compromis inachevé
sur les heures supplémentaires**

Le septième sommet, le 4 mars 2001, a eu lieu dans un contexte difficile, marqué par le mécontentement patronal sur le projet de réforme de la loi sur les conseils d'entreprise. Les syndicats auraient souhaité un engagement ferme des organisations patronales en faveur de la réduction des heures supplémentaires. Elles n'ont obtenu qu'un engagement de principe dont la concrétisation est renvoyée à la négocia-

ALLEMAGNE

tion de branche. L'essentiel de la déclaration commune du 4 mars est consacré à la formation professionnelle, notamment à la formation tout au long de la vie. Sur ce plan, le texte introduit un véritable « changement de paradigme », car les partenaires sociaux ont déclaré leur intention de limiter dorénavant le recours aux préretraites et de donner la préférence à des mesures préventives de formation pour les travailleurs âgés. Ceci met donc un terme définitif à la revendication de l'IG Metall d'une retraite à 60 ans.

Pour compenser la diminution des prestations à la suite de la réforme des retraites, les partenaires sociaux recommandent d'inclure le développement des retraites complémentaires au niveau des branches et des entreprises dans les prochaines négociations collectives. Cette décision a immédiatement été interprétée par les intéressés, notamment par les organisations patronales et le gouvernement comme gage que la négociation collective continuera à suivre le chemin d'une modération salariale et d'un allongement de la durée des conventions. Certes, une fois de plus, le président de l'IG Metall a contesté cette interprétation et menacé de quitter le Pacte pour l'emploi si le thème de la négociation salariale continue à y figurer à l'ordre du jour. Mais, l'IG Metall apparaît de plus en plus isolée sur ce plan, le président du nouveau syndicat des services, Frank Bsirske, ayant accepté le principe que la question salariale puisse être discutée dans le cadre du Pacte, sans que cela signifie pour autant une atteinte à l'autonomie des partenaires de la négociation collective de branche.

**Des questions écartées
ou non résolues**

Le Pacte pour l'emploi n'a pas l'ambition de soumettre systématiquement à la concertation tripartite l'ensemble des questions économiques et sociales en débat. Ainsi la réforme des retraites a été sciemment écartée des discussions au sein du Pacte. Le gouvernement Schröder, suivant une promesse faite au cours de la campagne électorale, avait d'abord annulé la loi sur la réforme des retraites imposée sans concertation par le gouvernement Kohl, pour ensuite préparer sa propre réforme, sous forme de consultations bilatérales, en dehors des procédures du Pacte. De la même façon, la préparation de la réforme de la loi sur les conseils d'entreprise a été menée en dehors du Pacte, entraînant d'ailleurs une critique véhémement des organisations patronales qui y voyaient une atteinte à l'esprit du Pacte. Les raisons de cette mise à l'écart sont surtout pragmatiques. Le gouvernement s'est ainsi réservé une marge supplémentaire de manœuvre. Tout se passe, en effet, comme si le gouvernement avait fini par arracher le consentement syndical à sa réforme des retraites, pourtant au moins tout aussi radicale que la réforme Kohl, en offrant, en contrepartie, une amélioration, non pas des droits de codétermination, mais des conditions d'exercice de ces droits par les conseils d'entreprise¹. Quant à la portée de la réforme, le Chancelier a préféré exercer un arbitrage entre les exigences des directions d'entreprises, dont son propre ministre de l'Economie s'est fait le porte-parole, et celles, assez modestes, des syndicats, relayées par le ministre du Travail, Walter Riester (lui-même un ancien dirigeant de l'IG Metall). Cet arbitrage s'est effectué largement en faveur du ministre de l'Economie, sans pour autant que cela ait suffi à désamorcer les

critiques des organisations patronales. Ces dernières semblent cependant essentiellement motivées par le souci de satisfaire verbalement la frange la plus extrémiste du patronat, ce qui donne indirectement raison au choix initial de maintenir ce sujet traditionnellement controversé en dehors des compromis délicats élaborés au sein du Pacte pour l'emploi.

Au sein de ce Pacte, on est d'ailleurs encore loin d'avoir trouvé des solutions à l'ensemble des problèmes initialement posés. Un de problèmes, et non des moindres, qui attend encore sa solution définitive est celui de la réduction des charges sociales. Il s'agit pourtant du premier thème soumis à la discussion dans la déclaration commune initiale du 7 décembre 1998. Ce thème a ensuite fait l'objet d'une proposition explicite du groupe d'experts *benchmarking*, à la suite d'un texte rédigé par Wolfgang Streeck et Rolf Heinze (publié dans *Der Spiegel* n° 19, 10 mai 1999). Ce texte propose la création d'un secteur de services à charges salariales allégées pour les salariés faiblement qualifiés. En raison des réticences syndicales, les acteurs du Pacte ne se sont pas emparé de cette proposition, sauf sous forme expérimentale. En effet, dans la déclaration commune du 12 décembre 1999, à l'issue du quatrième sommet, les signataires ont autorisé le gouvernement à tester, dans quatre régions pilotes (deux à l'Ouest et deux à l'Est), deux modèles alternatifs de bas salaires subventionnés².

Conclusion : un Pacte à caractère politique et symbolique

Les initiateurs et commentateurs du Pacte allemand pour l'emploi ont relevé l'importance du « modèle hollandais » d'une politique salariale concertée dans le débat allemand. Malgré ce rapprochement, les rapports entre les acteurs sociaux de la concertation allemande au sommet sont encore loin de connaître l'intensité et la connivence qui caractérisent les relations interpersonnelles des acteurs sociaux hollandais. Aussi bien du côté patronal que du côté syndical, des protagonistes ont, à plusieurs reprises, menacé de quitter la table de concertation. Néanmoins, les structures de concertation ont contribué à créer ou à maintenir un climat de confiance mutuelle, notamment au-delà du groupe restreint de représentants de haut niveau, qui ont, somme toute, l'habitude de conclure des compromis même dans des situations difficiles. Un des résultats importants du Pacte pour l'emploi a été de diffuser ce climat jusqu'aux permanents intermédiaires, forcés de se côtoyer dans des groupes d'experts mixtes. Or, se sont surtout ces derniers qui entretiennent traditionnellement un esprit de suspicion et de défiance mutuelle. Jusqu'à présent, le gouvernement s'est contenté le plus souvent de jouer un rôle d'animateur et de modérateur, en récompensant le cas échéant un comportement favorable de l'un ou l'autre des acteurs sociaux. A la différence du cas hollandais, il n'avait d'ailleurs pas à sa disposition certains moyens de punition

1. Cf. Adelheid Hege, « Allemagne : La réforme conflictuelle des conseils d'établissement », *Chronique internationale de l'IRES*, 70, mai 2001, pp. 29-39. La loi a été adoptée définitivement en juin 2001.
2. Pour une analyse critique de cette opération cf. Claus Schäfer, « Baisse des salaires - pour un monde meilleur ? », *La Revue de l'IRES*, 33, 2000/2, pp. 75 ss.

ALLEMAGNE

de menacer les partenaires sociaux de prendre directement des mesures de fixation des salaires en cas d'échec de la concertation. Jusqu'ici, tous les gouvernements fédéraux ont respecté l'autonomie des partenaires sociaux en matière salariale.

Le principal mérite du Pacte relève donc surtout de l'ordre du symbolique. Sans bouleverser les règles du système allemand des relations professionnelles, fondé sur l'autonomie contractuelle, l'opération Pacte pour l'emploi a réussi à rapprocher les acteurs sociaux et à rétablir un climat de confiance, malgré les contestations internes aux camps patronaux et syndicaux et malgré les menaces de rupture. Ces dernières continuent toutefois à être utilisées comme un moyen rhétorique pour limiter la portée de la contestation interne à chaque camp. L'autre fonction symbolique importante du Pacte a été le renforcement de la légitimité du cours « centriste » et moderniste du gouvernement Schröder qui le met en position de remporter les élections législatives en 2002. En cas de réussite, le Pacte pour l'emploi pourra alors se transformer d'arrangement ad hoc en institution stable à plus long terme. A ce moment, il faudrait évaluer de nouveau

Bispinck, R., Schulten, R. (2001), « Alliance pour l'emploi. L'Allemagne suit-elle la voie du corporatisme concurrentiel ? », in Giuseppe Fajertag, Philippe Pochet (eds.), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Bruxelles etc. (PIE Lang).

Schroeder, W. (2001), « Konzertierte Aktion und Bündnis für Arbeit : Zwei Varianten des deutschen Korporatismus », à paraître in: A. Zimmer, B. Wessels (eds.), *Verbände und Demokratie in Deutschland. Vom « Modell Deutschland » zur Internationalisierung der Interessenvermittlung*, Opladen (Leske und Bdrich).

Schroeder, W., Esser, J. (1999), « Modell Deutschland: Von der Konzertierte Aktion zum Bündnis für Arbeit », *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 37/99, 10 septembre.

Streeck, W. (2001), « Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit », in J. Abel / H. J. Sperling (eds.), *Umbrüche und Kontinuitäten. Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen*, München / Mering (Hampp). (Existe aussi comme Working Paper de l'Institut Max-Planck de Cologne, disponible on-line : www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp99-11.html).

Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. (2000), *Das Bündnis: Zwischenergebnisse*, Berlin, juin, (brochure n° 05, éditée par le Gouvernement fédéral allemand), disponible on-line sur le site web officiel du Pacte : www.buendnis.de (on y trouve des renvois aux sites propres des organisations syndicales et patronales).

Böckler zum Bündnis (Newsletter édité par la fondation Hans-Böckler), disponible on-line : www.boeckler.de.

dans quelle mesure cela entraînerait des changements pour le fonctionnement du système allemand des relations professionnelles (et aussi pour le fonctionnement du système politique).

Sources :

PACTE POUR L'EMPLOI, PREMIER BILAN