

Allemagne

Une réforme radicale de la politique d'emploi avec consentement syndical

Udo REHFELDT

En novembre 1998, le chancelier fédéral Gerhard Schröder, fraîchement élu à la tête d'une coalition gouvernementale rouge-verte, avait annoncé : « Si je ne réussis pas à baisser le nombre de chômeurs à 3,5 millions d'ici 2002, je ne mérite pas d'être réélu ». La conjoncture économique initialement favorable l'aidant, Schröder semblait sur la voie de réussir son pari, puisque pendant les deux premières années, le chômage était effectivement en décline tendancielle, pour atteindre un minimum de 3,6 millions de chômeurs en octobre 2000. Mais le retournement conjoncturel d'octobre 2001 a fait de nouveau grimper le chômage et a enlevé tout espoir à Schröder de réaliser son pari avant les élections législatives du 22 septembre 2002¹. Les statistiques du chômage brut non corrigées des variations saisonnières de septembre 2002 ne lui ont même pas permis de présenter un résultat sous le seuil de 4 millions de chômeurs,

considéré comme psychologiquement significatif. De fait, le retournement conjoncturel a touché de plein fouet une économie qui connaît depuis quelques temps de sérieux problèmes de croissance (cf. tableau 1).

Les origines de la crise de l'emploi

Sur les raisons des mauvaises performances de l'économie allemande, deux thèses s'affrontent de puis longtemps. La thèse néolibérale, avancée par les organisations patronales, l'opposition chrétienne-démocrate et libérale ainsi que par la plupart des experts économiques « officiels », diagnostique un problème de compétitivité dû à un coût trop élevé du travail et à une législation du travail trop rigide². Ce diagnostic est contesté par une minorité d'experts d'orientation néokeynésienne. Ceux-ci peuvent le valoir par l'ajout de plus en plus

-
1. Pour une analyse plus complète de la situation cf. Gerhard Bosch, « Allemagne : Les tendances à court terme du marché du travail et l'impact des événements de septembre 2001 », *Observatoire européen de l'emploi : bilan*, printemps 2002.
 2. Pour les débats précédents sur la dérégulation du marché du travail cf. Adelheid Hege, « Allemagne : petits emplois, bas salaires, abus ou nécessité ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 59, juillet 1999.

ALLEMAGNE

Tableau 1 . PIB, em ploi, chô mage, in fla tion, coûts uni tai res, sol des pu blics : évolutions et pré vi sions 1999-2003 (moyennes annuelles)					
	1999	2000	2001	2002	2003
PIB (%)	1,8	3,0	0,6	0,6	2,0
Emploi (millions)	38,1	38,7	38,8	38,7	38,8
Chô mage (millions)	4,1	3,9	3,8	4,0	3,9
Taux de chô mage (%)	9,7	9,1	9,0	9,4	9,2
Prix consom ma tion (%)	0,6	2,0	2,5	1,4	1,2
Coûts uni tai res (%)	0,6	-0,2	1,2	1,9	1,2
Sol des pu blics (% du PIB)	-1,6	1,2	-2,7	-2,5	-1,5

Source : DIW Kon junk tur pro gnose, 9.7.2002.

fa vo rable aux en tre pri ses. La montée rapide du chô mage peut elle-même être consi dérée comme un dé men ti de la thèse d'une dérégulation nécessaire, puis qu'elle dénote une forte sensibilité à la conjoncture et l'existence de marges de flexibilité sur le marché du travail. Pour le courant néokeynésien, ce sont essentiellement les politiques d'austérité bud gétaire, en partie im po sées par les nor mes européennes, et la politique de modé ration sa la riale qui sont res pon sa bles du ral len tis se ment de la crois sance.

Les organisations syndicales pra ti quent de puis long temps une po li tique de modération salariale, contribuant ainsi à sauvegarder la position compétitive de l'éco nomie al le mande en terme de coûts unitaires, en dépit des salaires élevés. Dans le cadre du Pacte pour l'em ploi, elles ont même pris l'en ga ge ment, en janvier 2000, de re con duire cette po li tique à moyen terme ¹. Le pa tro nat et le chan ce lier auraient souhaité renouveler un tel accord en janvier 2002. Mais entre-temps, plu sieurs fé dé ra tions syn di

ca les, IG Me tall en tête, ont dé cré té la fin de cette « modestie salariale », consi dé rant que les en tre pri ses avaient re consti tué leurs marges bénéficiaires sans pour autant tenir leurs promesses de création d'em plois. Ce re fus a même fail li mettre un terme à la con cer ta tion tri par tite. Mal gré les revendications exceptionnelle ment hautes, les résultats des né go ciations sa la riales constituent cepen dant un simple rattrapage et non pas un vé ri table ren ver se ment de ten dance ².

L'économie allemande est fortement im briquée dans la di vi sion in ter na tio nale du tra vail et connaît donc une forte sen si bi li té à la con jonc ture in ter na tio nale, no tamment en ce qui concerne ses ex por ta tions de biens d'in ves tis se ment et de biens in ter mé diai res. Sur ce plan, elle doit aussi affronter la concurrence de pays eu ro péens qui ont at teint des struc tures com pa rables à l'éco nomie al le mande, impliquant une concurrence non seule ment sur les coûts, mais aussi en termes de qualité et d'in no va tion.

A tout cela s'ajoutent les problèmes non en core sur mon tés de la réu ni fi ca tion

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Allemagne : Pacte pour l'emploi, premier bilan », *Chronique Internationale de l'IRES*, 71, juillet 2001.

2. Cf. Christian Dufour, « Allemagne : IG Metall a-t-elle vraiment obtenu ce qu'elle recherchait ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 76, mai 2002.

REFORME RADICALE DE LA POLITIQUE D'EMPLOI

al le mande, notamment la faible productivité de l'économie est-allemande et l'écroulement de l'industrie du bâtiment après l'arrêt de la première vague de « reconstructions »¹. Il en résulte une persistance de différencies énormes des taux de chômage entre l'Est et l'Ouest, qui s'ajoutent au déséquilibre traditionnel entre le Nord et le Sud du pays, le taux le plus bas se rencontrant dans le sud de la Bavière (3 %), le taux le plus élevé dans le Nord-Est du pays (22 %).

Il faut actuellement un taux de croissance d'au moins 3 % pour que l'économie allemande crée des emplois. Après le retournement conjoncturel, elle se trouve très en dessous de ce seuil. Les marges du gouvernement fédéral sont devenues plus étroites que jamais pour influencer sur la variable du taux de croissance, car malgré sa politique d'austérité, les déficits publics ont déjà atteint le maximum autorisé par le pacte de stabilité européen (cf. tableau 1)². Il ne lui restait alors qu'un seul espoir pour faire rapidement la preuve de sa capacité à renverser la courbe du chômage : réformer radicalement sa politique de l'emploi.

La réforme de l'Office fédéral du Travail

La découverte par la Cour fédérale des comptes, au début 2002, d'irrégularités commises dans l'établissement des statistiques de placement par l'Office fédéral du Travail (Bundesanstalt für

Arbeit) a donné l'occasion au gouvernement Schröder d'annoncer une réforme radicale de cette organisation, dans une direction que l'aile gauche du parti social-démocrate et le mouvement syndical allemand avaient jusqu'ici catégoriquement refusée. Il s'agissait donc d'une entreprise politiquement délicate, car il fallait opérer en pleine pré-campagne électorale et ménager l'allié traditionnel et électoralement décisif : le mouvement syndical. Fort heureusement, le programme de « dérégulation » sociale autrement plus radical du candidat chrétien-démocrate à la chancellerie, Edmund Stoiber, pouvait l'aider dans son entreprise. Ce programme électoral reprenait une grande partie des revendications de dérégulation du droit du travail des organisations patronales. Leur attitude de plus en plus ouvertement hostile au gouvernement a indirectement aidé Gerhard Schröder à améliorer ses relations avec les syndicats, car cela a permis de défaire momentanément son image de « chancelier des patrons » (*Kanzler der Bosse*) qu'il avait complaisamment entretenue. Son projet de conserver « la voie allemande » de la gouvernance économique est ainsi une façon habile de faire oublier sa tentative infructueuse de devenir le protagoniste d'une « troisième voie » en compagnie de Tony Blair.

Le gouvernement Schröder a saisi l'occasion de la découverte du scandale du truquage des statistiques pour pousser l'ancien président de l'Office fédéral du

1. Même le rapport de la Commission européenne de 2002 sur la situation allemande, pourtant très critique quant aux insuffisances des réformes de la politique de l'emploi du gouvernement fédéral, considère que la faiblesse de la création d'emplois trouve seulement pour un tiers son origine dans les conditions du marché du travail et pour deux tiers dans les conséquences de la réunification.

2. Après la catastrophe des crues de l'été 2002 en Allemagne de l'Est et en Bavière, le gouvernement a annoncé qu'il reportait à l'année prochaine son projet de diminution de l'impôt.

ALLEMAGNE

Travail, Bernhard Jagoda, à la démission. Bien que Jagoda ne fût pas directement responsable des malversations de ses services, le gouvernement finissait par être convaincu qu'il n'était pas possible d'engager une réforme radicale de l'Office sous sa présidence, en raison de son mode de gestion par trop consensuel et trop conciliant vis-à-vis des organisations syndicales et du personnel¹.

Le 22 février 2002, au lendemain de sa démission, Gerhard Schröder et son ministre du Travail, Walter Riester ont pu présenter un plan d'urgence, en deux étapes, pour une réforme du système de placement et d'indemnisation des chômeurs. Ce plan veut améliorer l'efficacité de l'Office, en l'ouvrant à la concurrence et en y introduisant des méthodes de gestion issues du système privé. Dorénavant l'Office doit concentrer son activité sur le placement. Dans ses relations avec les chômeurs, ce nouveau service doit s'inspirer du principe général « promouvoir et exiger » (*fördern und fordern*). Cela signifie mieux prendre en compte les potentiels et les besoins individuels des chômeurs, mais aussi les inciter, par un mélange de sanctions et de récompenses, à une recherche plus active et moins exi-

gente quant à la qualité des emplois offerts.

Une première étape de la réforme a été réalisée immédiatement. L'Office du Travail a été doté d'une nouvelle structure de direction, inspirée du modèle de l'entreprise privée. L'ancienne présidence est remplacée par un directoire (Vorstand) composé de trois personnes. Pour remplacer le président Jagoda, le gouvernement avait immédiatement nommé Florian Gerster, jusque-là ministre des Affaires sociales du Land de Rhénanie-Palatinat². C'est la première fois que la présidence est occupée par un social-démocrate. La fonction de Gerster a ensuite été transformée en présidence du directoire. Dorénavant, les dirigeants ne seront plus des hauts fonctionnaires, mais des managers avec des contrats de travail temporaire de droit privé... et aussi des salariés correspondant à ceux de cadres dirigeants du secteur privé³.

Le gouvernement a aussi voulu réduire le rôle traditionnel de l'« auto-administration » (*Selbstverwaltung*), l'équivalent allemand du paritarisme. Au moment de l'affaire des statistiques de placement truquées, ce système a été critiqué pour son manque de contrôle effectif des activités de l'Office.

1. En raison de sa loyauté envers le gouvernement Schröder, ce dernier avait, au moment de son arrivée au pouvoir, confirmé Jagoda dans son poste, bien qu'il ait été le troisième président consécutif chrétien-démocrate dans l'histoire de l'Office. Les organisations syndicales avaient soutenu Jagoda jusqu'au dernier moment et il disposait aussi du soutien des représentants du personnel. Les syndicats craignaient que l'affaire puisse donner l'occasion d'ouvrir la voie vers une « privatisation » du service de l'emploi. Après un moment de flottement, les organisations patronales avaient également soutenu Jagoda, en jugeant plus judicieux de demander directement la démission du ministre du Travail et de dénoncer ses manquements pour réduire l'opacité bureaucratique de l'Office. Cette ligne de conduite était partagée par l'opposition chrétienne-démocrate, pour des raisons politiques aisément compréhensibles.
2. Florian Gerster s'est fait connaître comme inventeur du « modèle de Mayence », qui introduit, à titre expérimental, une subvention publique pour les chômeurs qui acceptent un emploi faiblement rémunéré, baptisé « salaire combiné » (*Kombi-Lohn*).
3. Le salaire de Gerster n'a pas été révélé, mais des informations parues dans la presse, parlant d'un salaire annuel de 250 000 euros n'ont pas été démenties.

REFORME RADICALE DE LA POLITIQUE D'EMPLOI

Formellement, le gouvernement n'a pas touché au caractère tripartite du conseil d'administration, toujours composé, à parts égales, de représentants des syndicats, des organisations patronales et des pouvoirs publics (Etat fédéral, Länder et municipalités)¹. Mais il a réduit le nombre d'administrateurs de 51 à 25².

De nouvelles méthodes de management ont été introduites dans l'Office pour augmenter l'efficacité du placement : au dits, pri mes de rendement, *benchmarking* entre agences locales. Dans ce domaine, l'Office subira dorénavant la concurrence des agences de placements privées, dont l'activité n'est plus soumise à une autorisation préalable. Si l'agence publique n'a pas pu trouver un emploi pour un chômeur dans un délai de trois mois, ce dernier est libre de choisir une agence de placement privée. En cas de succès, l'Office fédéral paye un honoraire à l'agence privée (d'un maximum de 1 500 euros). Les chômeurs non indemnisés ont également le droit de faire appel à des agences privées, mais ils doivent eux-mêmes régler les honoraires.

La commission Hartz : un travail d'experts et un débat public en parallèle

Pour préparer la deuxième étape de la réforme, le gouvernement a nommé une

commission d'experts appelée « services modernes pour le marché du travail ». Celle-ci a commencé ses travaux en mars pour rendre un rapport final le 15 août 2002 sur les futurs tâches et formes d'organisation de l'Office, de façon à initialiser les premiers éléments de cette réforme avant les élections du 22 septembre 2002.

La présidence de la commission d'experts a été confiée à Peter Hartz, directeur du personnel de Volkswagen et ami personnel du chancelier Schröder³. Peter Hartz a profité de son aura d'inventeur de formules et de constructeur de compromis sociaux pour donner un style très personnel au travail de la commission. Hartz ne cherchait pas à éviter des controverses, mais exigeait de chaque membre un effort pour imaginer des solutions constructives susceptibles de trouver un soutien extérieur. Même si la composition de la commission et sa méthode de travail voulaient se démarquer de celles du Pacte pour l'emploi, très vite les trois représentants des organisations syndicales et patronales se sont trouvés piégés dans une position d'intermédiation entre la commission et les acteurs sociaux extérieurs.

La commission a aussi trouvé le temps de visiter, avec le soutien de la

1. La présidence du conseil d'administration continuera à être assurée par un système de rotation entre les représentations syndicale et patronale.
2. Aussi bien les organisations syndicales que patronales auraient souhaité davantage de pouvoirs de contrôle réel. Les organisations patronales avaient même réclamé d'exclure les représentants des pouvoirs publics du conseil, au motif qu'ils ne participent pas au financement de l'Office.
3. Les deux hommes se connaissaient du temps où Schröder était Premier ministre du Land de Basse-Saxe, qui tient toujours une importante participation au capital de Volkswagen. Hartz a atteint une notoriété publique, en négociant avec l'IG Metall une série d'accords collectifs novateurs : réduction du temps du travail comme alternative à des licenciements collectifs (semaine de 4 jours) ; embauche de jeunes chômeurs avec des salaires d'entrée inférieurs à la convention d'entreprise (formule « 5000 emplois à 5000 marks (2500 euros) ». Cf. Adelheid Hege, « Allemagne : IG Metall, les chemins de l'innovation », *Chronique Internationale de l'IRES*, 74, janvier 2002.

ALLEMAGNE

Fondation Bertelsmann¹, un certain nombre de pays considérés comme des réussites en matière de politique d'emploi, en l'occurrence les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, la Suisse et la Grande-Bretagne².

Dans un premier temps, le président de la confédération des employeurs BDA, Dieter Hundt, s'est montré favorable à l'initiative de réforme du gouvernement Schröder. Le 11 mars, il a présenté un catalogue de revendications qui ne pouvaient qu'irriter le SPD et les organisations syndicales, même s'il promettait d'observer une « neutralité » durant la campagne électorale. Les revendications patronales tendaient vers un « relâchement » des régulations excessives du droit du travail, en demandant, une fois de plus, de diminuer la protection contre les licenciements, d'introduire un droit de dérogation des conventions collectives au niveau des entreprises et de diminuer les charges sociales, en mettant un terme aux programmes de reconversion et en baissant les indemnités de chômage en y intégrant l'aide sociale. La baisse de la durée des prestations avait déjà été demandée publiquement par Flo-

rian Gerster quelques jours auparavant, dès sa nomination à la tête de l'Office fédéral, provoquant des réactions hostiles de la part du SPD, des syndicats et du ministre fédéral du Travail³.

Les revendications d'une dérégulation radicale du droit du travail, avancées par la confédération des employeurs avaient rapidement rencontré le soutien de certains experts économiques. Le 14 mai 2002, Hans-Werner Sinn, le président de l'institut de recherche économique Ifo de Munich⁴, a présenté un projet de réforme du marché du travail. Comme le demande par ailleurs la confédération patronale, ce projet est fondé sur l'abolition des programmes de reconversion, sur l'intégration de l'aide sociale dans l'indemnité de chômage et sa diminution ainsi que sur la subvention des bas salaires à travers des agences de travail temporaire. Les demandes de dérégulation ont suscité également un écho favorable de la part de Bert Rürup, seul membre social-démocrate du conseil des experts économiques (les « Cinq Sages ») chargé du rapport annuel sur la situation de l'économie allemande. Rürup considère qu'il n'y a pas d'alternative à la dé-

1. La Fondation Bertelsmann soutient le travail de *benchmarking* au sein du Pacte pour l'emploi.
2. La visite de chaque pays s'est concentrée sur un aspect particulièrement marquant de la politique de l'emploi : les Pays-Bas sur le travail temporaire, la Suède et l'Autriche sur l'intensité de la prise en charge individualisée des chômeurs, la Suisse sur son système de primes pour des placements réussis, la Grande Bretagne sur les méthodes de contrôle de l'efficacité du personnel des « job-centres-plus ». Ces cinq pays étudiés avaient un dénominateur commun, c'est d'exiger plus de mobilité géographique de la part des jeunes demandeurs d'emploi.
3. Actuellement, un chômeur touche une allocation de chômage (*Arbeitslosengeld*), pendant 12 à 32 mois (en fonction de l'âge et de la durée de cotisations antérieures). Elle correspond à 67 % des revenus antérieurs nets, s'il a des enfants. Après, il a droit, pour une période illimitée, à l'assistance-chômage (*Arbeitslosenhilfe*), payée par le budget fédéral, éventuellement augmentée d'une aide sociale (*Sozialhilfe*), payée par les municipalités. Gerster proposait de ramener progressivement l'allocation de chômage à un maximum de 12 mois en arguant qu'il s'agit là d'une norme commune des principaux pays industriels et que les chômeurs retrouvent généralement un nouvel emploi avant ce délai de 12 mois.
4. Il s'agit d'un des six grands instituts chargés conjointement d'analyser deux fois par an la situation conjoncturelle pour le compte du gouvernement fédéral.

Enca dré

La com mis sion Hartz

La commission Hartz est composée de quinze membres. Outre Hartz lui-même, trois autres membres sont des directeurs du personnel de très grandes entreprises :

- Nor bert Ben sel, Che mins de fer al le mands,
- Heinz Fis cher, Deutsche Bank,
- Eggert Vos che rau, BASF¹

Le seul représentant d'une organisation patronale est :

- Hanns-Eber hard Schleyer, se cré taire gé né ral de la confé dé ra tion al le mande de l'arti sa nat ZDH².

Trois consultants sont également supposés représenter « le monde de l'économie » :

- Jobst Fie dler, Ro land Ber ger Stra te gy Con sul tants³,
- Pe ter Kral jic, di rec teur de McKin sey,
- Klaus Luft, Mar ket Access for Tech no lo gy Ser vi ces.

Les organisations syndicales ne disposent que de deux sièges dans la commission, un pour chacune des deux principales fédérations, le nouveau syndicat des services Ver.di et la fédération de la métallurgie IG Metall :

- Isolde Kun kel-We ber, membre de la di rec tion na tio nale de Ver.di,
- Pe ter Gasse, se cré taire ré gio nal d'IG Me tall de Düsseldorf.

Les syndicalistes sont cependant représentés par deux hommes politiques :

- Ha rald Schar tau, mi nistre du Tra vail de Rhé nanie du Nord- West phalie⁴ et
- Wolf gang Tie fensee, maire so cial-dé mo crate de Leip zig.

Les deux universitaires de la commission sont

- Günther Schmid, pro fes seur de science po li tique et di rec teur d'é tu des au Wis sens chaft szen trum de Ber lin⁵ et
- Wer ner Jann, pro fes seur de science po li tique à l'Uni ver si té de Pots dam,

Un seul « praticien » a été nommé dans la commission en la personne de

- Wil helm Schickler, président de l'Office du travail du Land de Hessen à Kas sel⁶.

Il y a également un seizième membre de la commission, puisque le président de l'Office fédéral, Florian Gers ter, a été invité à par ti ci per, avec voie consul ta tive, à tou tes les réu nions de la com mis sion.

1. Vo sche rau est éga le ment pré si dent des fé dé ra tions pa tro na les eu ro péenne et in tema tio nale de la chimie, mais ce n'est pas à ce titre qu'il a été nommé dans la commission.

2. Schleyer, fils de Hanns-Mar tin Schleyer, an cien pré si dent de la confé dé ra tion des em ploy eurs BDA as sas si né en 1977 par des ter ro ris tes de la Frac tion Armée Rouge, est le seul membre du par ti chré tien-dé mo crate, dans la com mis sion.

3. Fie dler conseille es sen tiel le ment des struc tu res pu bli ques. Il a une longue ex pé rien ce profes sion nelle à la tête des ser vi ces mu ni ci paux de Ham bourg et de Ha novre, deux ad mi nis tra tions so cial-démocrates.

4. Schar tau était au pa ra vant se cré taire ré gio nal d'IG Me tall et un mo ment can di dat à la di rec tion na tio nale du syn di cat. Il est de puis quel que temps se cré taire gé né ral de la fé dé ra tion so cial-dé m o crate de Rhé nanie du Nord-West phalie. Cette ré gion cons titue le der nier bas tion du SPD et avait donc une im portance stra té gique pour la conser va tion de son pou voir. Schar tau est consi dé ré comme l'étoile mon tante de la frac tion

• • •

ALLEMAGNE

• • •

« mo der niste » du par ti et est, à ce titre, sys té ma ti que ment as so cié à l'éla bo ra tion de la po li tique de l'em ploi du gou ver ne ment Schröder.

5. Schmid est un émi nent théo ri cien des mar chés tran si toi res du tra vail et au teur d'un rap port con tro versé du groupe d'ex perts « *benchmarking* » sur l'ac ti va tion de la po li tique de l'em ploi, ré di gé dans le cadre de la con cer ta tion tri par ti te ap pe lée Pacte pour l'em ploi. Ce rap port, qui de vait éva luer cer taines ex pé ri ences de « *best practice* » à l'étran ger et en Alle magne, an ti ci pait cer tai nes des pro po si tions de la com mis sion Hartz, en plai dant pour une amé li o ra tion du pla ce ment, pour l'uti li sa tion du tra vail tempo raire, pour l'in té gra tion de l'in dem ni té chô mage et de l'aide so cia le ain si que pour une di mi nu tion des fran ce ments des so cié tés de re con ver sion. Ces con clu sions avaient alors fait l'ob jet d'une cri tique sys té ma tique de la part de la confé dé ra tion syn di cale DGB, cri tique consi gnée dans une prise de po si tion annexée au rap port. Cf. Ger hard Fels, Rolf Heinze, Heide Pfarr, Günther Schmid (rap por teur), Wolf gang Streeck, *Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. The sen der Benchmarking-Gruppe*, Ber lin, Gou ver ne ment fé dé ral, avril 2001 (coll. *Bündnis für Arbeit*).

6. Schick ler a fait toute sa car rière dans l'ad mi nis tra tion de l'Office fé dé ral du Tra vail. Il s'est fait connaître comme in ven teur du « mo dèle de Hesse » en ma tière de pla ce ment des chô meurs sur base no tam ment de con trats in di vi dua li sés et de tra vail tempo raire. Ce mo dèle a en suite été gé né ra li sé à l'en semble du sys tème al le mand à tra vers la loi « Job-AQTIV » d'oc tobre 2001.

régulation sociale et à la création d'un secteur subventionné de bas salaires, étant donné les limites actuelles de la croissance.

Le 22 juin 2002, Peter Hartz a lui-même en freint la règle de déon to logie im posée aux mem bres de sa com mis sion, en ré vé lant, dans une in ter view au ma ga zine *Der Spiegel*, des résultats intermé diaires de son travail, tout en précisant qu'il s'agissait d'éléments provisoires. En effet, certains points ne fai saient pas encore l'ob jet d'un consensus dans la commission, d'autres anticipaient simplement les propositions du rapport final présenté deux mois plus tard. Certaines propositions reprenaient les revendications d'organisations patronales et d'experts économiques précédemment évoquées, no tam ment la di mi nu tion de la

durée et du ni veau des in dem ni tés de chô mage.

Cela a immédiatement provoqué un tollé de la part du SPD et des organisations syn di ca les. Seul le chan ce lier a réagi fa vo ra ble ment. Florian Gers ter s'est de nouveau distingué en déplorant que ces propositions n'aillent pas suffisamment loin, car el les ne pré co ni saient pas une di mi nu tion des ef fec tifs de l'Office fé dé ral du tra vail. Le pré si dent de la confé dé ra tion de l'industrie allemande BDI, Michael Rogowski, a demandé au gou ver ne ment de mettre en œuvre im mé dia te ment et dans leur in té gra li té les propositions de Hartz. Des experts économiques comme Klaus Zim mer mann, pré si dent du DIW¹, et Hans-Werner Sinn, président de l'Ifo, ont également soutenu les propositions de Hartz.

1. Le DIW est un autre des six grands ins ti tuts éco no mi ques. Par son orien ta tion néo key né sienne, le DIW a long temps fonc tion né comme pôle ré sis tance à l'or thodoxie néo clas sique des cinq autres ins ti tuts, mais cette orien ta tion a per du en li si bi li té de puis l'ar rivée de Zimmermann, lui-même un néoclassique, à sa présidence. Le départ du directeur du département de conjonc ture, Hei ner Flass beck, long temps conseil ler de Oskar La fon taine, semble aus si avoir joué un rôle dans la réo rien ta tion ré cente.

REFORME RADICALE DE LA POLITIQUE D'EMPLOI

L'opposition chrétienne-démocrate était partagée. Lothar Späth¹, ministre de l'Économie du contre-gouvernement du candidat Stoiber a d'abord accueilli très favorablement les propositions « courageuses » et « révolutionnaires » de Hartz, alors que l'expert social de la CDU et également membre de l'équipe électorale de Stoiber, Horst Seehofer, les a rejetées parce qu'elles impliquent une diminution des indemnités de chômage. Stoiber lui-même a fini par accueillir favorablement les propositions de Hartz, en affichant son intention d'en réaliser une partie en cas de victoire électorale. Späth devait ultérieurement modifier son accueil initial, en déclarant que le problème économique primordial n'est pas l'efficacité du placement, mais la création de davantage de postes par davantage de croissance. Le 11 juillet, il a finalement présenté un programme économique renoué pour le candidat Stoiber, qui reprend une partie des propositions de Hartz, en les complétant par un programme d'investissement public pour soutenir l'industrie du bâtiment et l'artisanat dans les régions en crise des nouveaux Länder de l'Est.

Hartz a lui-même tardivement réalisé que ses propositions ne prenaient pas suf-

fiamment en compte les besoins spécifiques des Länder de l'Est² et a proposé, le 4 août 2002, un vaste programme de subventions aux entreprises à l'Est, dépassant ainsi la mission initiale dont il avait été chargé par le gouvernement Schröder. Devant la difficulté de financer ce projet sans enfreindre les normes budgétaires européennes, Hartz a été contraint de diminuer ses ambitions, en réduisant son volume de 150 milliards d'euros à 20 milliards d'euros³.

Le compromis sur les indemnités

L'essentiel des controverses publiques de vait se concentrer sur la réduction de la durée des prestations et l'intégration de l'aide sociale. L'aile gauche du mouvement syndical, notamment les deux fédérations directement représentées dans la commission, Ver.di et IG Metall, ont immédiatement signalé leur réticence de cette mesure. Cette opposition mettait le chantier Schröder dans l'embarras. Selon des indiscrétions parues dans la presse, Schröder aurait, lors d'un déjeuner dominical à Hanovre avec les dirigeants de l'IG Metall et de Ver.di, le 24 mars 2002, obtenu le soutien électoral des syndicalistes en échange d'une promesse de ne pas diminuer les prestations maladie et

1. Späth a été Premier ministre du Bade-Wurtemberg, avant de quitter provisoirement la politique pour prendre la direction de l'ancien combinat est-allemand Carl Zeiss Jena, appelé maintenant Jenoptik. Dans le contre-gouvernement de Stoiber, Späth a été chargé d'un super-ministère « de l'Économie, du Travail et de la Reconstruction » (sous-entendu : de l'Allemagne de l'Est) qui comporte une partie des prérogatives du ministère du Travail.
2. Tous les Premiers ministres des Länder de l'Est, qu'ils soient sociaux-démocrates ou chrétiens-démocrates avaient relevé de façon critique que les premières propositions de Hartz manquaient d'une dimension est-allemande et qu'elles étaient insuffisantes pour réanimer le marché du travail de ces régions.
3. Le financement de cette mesure reste controversé. Hartz avait initialement envisagé un emprunt alimenté par des versements effectués par des contribuables qui auraient bénéficié d'une amnistie pour évasion fiscale. Devant les réticences du ministre des Finances, qui craignait une révolte des contribuables honnêtes, cette proposition devait d'abord être abandonnée pour ensuite être de nouveau prise en considération.

ALLEMAGNE

chômage¹. Schröder a alors organisé avec les mêmes protagonistes une nouvelle rencontre qui a eu lieu à la chancellerie de Berlin, le 5 juillet 2002 et à laquelle ont participé, outre les présidents de l'IG Metall et de Ver.di, Klaus Zwickel et Frank Bsirske, le président de la fédération de la chimie IGBCE, Hubertus Schmoldt², le nouveau président de la confédération DGB, Michael Sommer, le ministre du Travail, Walter Rietter, ainsi que Peter Hartz. Même si les détails de ces entretiens sont restés confidentiels, il paraît que les dirigeants syndicaux ont réussi à convaincre leur soutien aux propositions de la commission Hartz au prix d'un renoncement de Hartz à son intention de diminuer la durée des indemnités.

Il a fallu toute l'habileté tactique de Hartz pour convaincre les autres membres de la commission d'accepter cette concession. Hartz proposait, en échange de l'acceptation du *statu quo* pour des prestations collectives, de renforcer les sanctions individuelles pour des chômeurs, notamment pour les jeunes chômeurs. Ayant appris que la commission avait adopté ce compromis en l'absence du secrétaire général de la confédération de l'artisanat, Schleyer, le président de la confédération des employeurs, Dieter Hundt, a alors fait pression sur lui et sur les autres « représentants de l'économie » de la commission (sous-entendu : les managers et les consultants), dans l'espoir de provoquer soit leur départ de la commission, soit un vote dissident minoritaire, deux éventualités que Hartz et le chancelier Schröder voulaient éviter à tout prix. Finalement, Schleyer a accepté, comme les autres, le compromis final.

Ce compromis prévoit le maintien de la limite supérieure de 32 mois pour le paiement intégral de l'allocation de chômage. En revanche, c'est seulement pendant les trois premiers mois que les chômeurs celtibataires bénéficieront de la garantie de ne pas être obligés d'accepter un emploi si tué loin de leur domicile ou avec une rémunération inférieure à leur ancienne qualification. Pendant les trois mois suivants, ils doivent accepter un emploi si tué dans un périmètre de 200 km de leur domicile ainsi qu'une rémunération inférieure de 20 %. Après une période de six mois de chômage, ils doivent consentir à une rémunération à hauteur de l'allocation de chômage. S'ils refusent, ils risquent une diminution de leur indemnité de chômage.

Quels sont les facteurs qui ont motivé l'acceptation de ce compromis par les représentants patronaux et syndicaux de la commission ? Pour les représentants patronaux, c'est la difficulté d'une application immédiate d'une diminution de la durée des prestations qui a joué en faveur de l'acceptation. En effet, en raison d'une règle constitutionnelle, un changement législatif pour ramener la durée maximale des prestations de 32 à 12 mois n'aurait pu entrer en vigueur qu'avec un délai de trois ans. Pour les représentants des organisations syndicales, les concessions étaient bien plus grandes, puisqu'elles ont fini par accepter toute une série de mesures auxquelles elles s'étaient opposées pendant des années. Pour quoi ce changement soudain ? On peut trouver une explication dans leur crainte qu'en cas de victoire électorale des chrétiens-démocrates, un chancelier Stoiber mette en

1. Selon la *Hannoversche Allgemeine*, 26.3.2002

2. Pour des raisons de santé, Schmoldt n'avait pas pu participer à la rencontre de Hanovre.

REFORME RADICALE DE LA POLITIQUE D'EMPLOI

œuvre une dérégulation bien plus radicale du droit du travail. De telles réformes auraient abouti à altérer profondément les équilibres et le fonctionnement du système allemand de relations professionnelles¹.

Le rapport final

Comme prévu, Peter Hartz a pu présenter le 16 août 2002 les résultats du travail de sa commission au chancelier Schröder, consigné dans un rapport final de 343 pages. Ils ont en suite été présentés solennellement devant un parterre de 500 invités réunis dans la cathédrale française de Berlin. Comme il fallait s'y attendre, les dirigeants des trois principales organisations patronales, Hundt, Rogowski et Braun, ont décliné l'invitation. Le seul représentant d'une organisation patronale dans la commission, Schleyer, a également préféré s'absenter. Dans sa présentation, Hartz a résumé le principe d'éthique qui a sous-tendu le travail de la commission : « Tous ceux qui sont capables de travailler doivent travailler. Tous ceux qui souhaitent travailler doivent trouver un emploi. » Il a également renouvelé sa conviction qu'en appliquant sans retard les recommandations du rap-

port, le gouvernement se serait en mesure de diminuer par deux le nombre de chômeurs jus qu'en 2005.

Voici les principales recommandations du rapport :

- Le « *job-center* »² : création d'un guichet unique pour les demandeurs d'emploi, intégrant les agences locales pour l'emploi et les bureaux d'aide sociale (dépendant actuellement des municipalités). Il cumule les fonctions de paiement des indemnités, de placement et de conseil aux chômeurs.

- Le *placement « quick »* : le placement est accéléré et ramènera la période moyenne de chômage, plus élevée en Allemagne que dans la plupart des pays industrialisés, d'actuellement 33 à 22 semaines en 2005. Dorenavant, les salariés licenciés sont obligés de s'inscrire le jour de notification du licenciement. Les efforts de placement démarrent ainsi avant même qu'ils aient effectivement quitté leur ancien emploi³.

- Les « *nouvelles conditions de l'emploi acceptable* » : les travailleurs libataires doivent accepter des emplois loin de leur domicile, moins bien payés et ne correspondant pas à leur niveau de qualification (*cf. supra*). La charge de la preuve sera renversée. Ce sera au chô-

1. La confédération syndicale DGB et ses principales fédérations ont mené une campagne de mobilisation contre ces projets du candidat Stoiber. *Cf. Adelheid Hege, « Allemagne : les syndicats en campagne », Chronique Internationale de l'IRES, 77, mai 2002.*
2. Le rapport fourmille d'expressions anglo-saxonnes, issues de la *novlangue* managériale dominante.
3. Dans son analyse des propositions de la commission Hartz (dans la *Süddeutsche Zeitung* du 19.8.2002), Hartmut Seifert, chercheur à l'institut WSI de la fondation syndicale Hans-Böckler, a critiqué le déséquilibre de l'application du principe directeur « promouvoir et exiger » : On exige que les salariés licenciés s'inscrivent comme demandeurs d'emploi le jour même de la notification du licenciement, alors que les entreprises ne sont pas soumises à la même obligation de notifier les postes vacants. Cette critique renvoie au talon d'Achille des propositions de la commission Hartz. Les nouvelles règles de placement n'auront d'effets positifs sur la diminution du chômage que dans la mesure où il existe une offre suffisante d'emplois à pourvoir. La plupart des experts expriment leur scepticisme quant aux chances de réaliser l'objectif affiché par Hartz de diminuer par deux le nombre de chômeurs en trois ans.

ALLEMAGNE

meur de prouver que l'offre d'emploi est inacceptable¹.

■ Les *chômeurs âgés* : deux formes sont proposées. S'ils le souhaitent, ces chômeurs seront dispensés d'une recherche de l'emploi, s'ils ont au moins 55 ans. Jusqu'à leur départ en retraite, ils bénéficieront alors d'une indemnité de chômage calculée en fonction de leurs droits restants, autrement dit inférieure au taux normal. Pour répondre aux reproches de mise à l'écart des salariés âgés, le rapport Hartz préconise alternativement de faciliter leur réintégration dans l'emploi. Ils pourront ainsi bénéficier d'une subvention s'ils acceptent un emploi à rémunération inférieure et paieront un taux allégé de cotisation pour l'assurance chômage. Ils pourront conclure des contrats à durée déterminée renouvelés, ce qui réduit leur protection contre le licenciement.

■ Les *agences « personal service » (PSA)* : il s'agit d'agences de travail temporaire, mises en place par les agences locales de l'emploi, éventuellement en coopération avec des opérateurs privés. Les PSA embauchent un certain nombre de chômeurs pour les mettre à la disposition des entreprises. Après une période de six mois de chômage, un chômeur est obligé d'accepter l'offre d'emploi d'une

agence, s'il ne veut pas risquer une diminution de ses indemnités. Pendant les six premiers mois, le salarié de l'agence reçoit un salaire à hauteur des indemnités de chômage. Ensuite il recevra un salaire qui doit être fixé par convention collective². La commission Hartz fait le pari que beaucoup de salariés bénéficieront en suite d'une transformation du statut de travailleur temporaire en salarié régulier³. Selon Hartz, le travail temporaire permet de « neutraliser » (autrement dit : de contourner) la protection légale contre le licenciement souvent avancée comme un frein à l'embauche, car les entreprises pourront à tout moment se débarrasser d'un travailleur intérimaire. Ce lui-ci restera cependant salarié de l'agence d'intérim sans diminution de ses revenus.

■ La « *société anonyme je* » (« *Ich-AG* ») : sous cette appellation curieuse figure la promotion de chômeurs qui souhaitent travailler pour leur propre compte. Pendant trois ans, ils recevront une subvention en fonction des indemnités antérieures. Jusqu'à une limite de revenus de 25 000 euros par an, ces travailleurs ne sont pas tenus de payer qu'un impôt forfaitaire de 10 % sur le revenu. Les cotisations sociales seront prises en charge par l'agence locale de l'emploi.

1. Actuellement, la seule sanction prévue est celle d'une suspension des indemnités pendant 12 semaines. Elle est peu pratiquée. Dorénavant, les sanctions seront graduées, mais réellement appliquées.
2. La négociation de ces conventions collectives a déjà donné lieu à une controverse intersyndicale. Pour la fédération Ver.di, il est naturel que ce soit elle qui prendra en charge la négociation collective, puisque les nouvelles agences relèveront des services publics. Pour la confédération DGB, cette négociation collective doit faire l'objet d'une coordination intersyndicale, de façon à éviter un *dumping* salarial. En effet, si les salaires conventionnels de l'agence d'intérim sont inférieurs à ceux de l'entreprise utilisatrice, celle-ci disposera d'une subvention publique indirecte qui pèsera sur le niveau des salaires traditionnels. Pour résoudre ces problèmes, les syndicats ont mis en place une commission de travail.
3. Selon la législation actuelle, le travail temporaire dans une entreprise est limité à un maximum de 24 mois consécutifs. La loi « job-AQTIV » d'octobre 2001 avait relevé ce seuil qui était auparavant fixé à 12 mois.

REFORME RADICALE DE LA POLITIQUE D'EMPLOI

Pour limiter le travail au noir, la limite supérieure des revenus d'activités occasionnelles (« mini-jobs ») sera levée de 325 euros annuel à 500 euros par mois. Ces emplois sont ce pendant réservés aux chômeurs ou anciens inactifs qui trouvent un emploi de service dans un ménage¹.

■ Le « *job-floater* » : c'est le nom d'un titre financier pour soutenir les PME qui acceptent d'embaucher un chômeur. Le financement maximal sera de 100 000 euros par entreprise. La commission envisage 100 000 cas d'entreprises aidées par mois, donc un besoin de financement de 10 milliards d'euros. Il doit être mis en rapport avec une économie durable de 19,6 milliards par an, une fois la diminution de 2 millions de chômeurs réalisée.

Les perspectives de réalisation

Le chancelier Schröder a promis une réalisation rapide et intégrale des propositions de la commission Hartz. Il a toutefois évité de reprendre à son compte la perspective chiffrée d'une diminution du chômage, probablement pour ne pas renouveler l'échec de son pari malheureux d'octobre 1998. Il a réussi d'obtenir l'adoption unanime du rapport Hartz par son parti, seulement deux jours après sa présentation officielle². A son tour, le gouvernement l'a immédiatement adopté et a chargé une commission interministérielle, coordonnée par le ministre du Travail, Walter Riester, d'établir un calendrier pour sa transposition législative et réglementaire. Ce dernier a présenté le premier rapport d'exécution de cette

commission le 4 septembre 2002. Il annonce la création imminente du premier « *job-center* » et de la première agence de travail temporaire PSA. Une généralisation de ces nouvelles structures nécessite ce pendant la modification complexe d'un certain nombre de lois. Pour ce faire, un projet de loi est en cours d'élaboration. Sur cette base, 50 agences PSA pourront être créées avant la fin de l'année. D'ici mi-2003, tous les 181 agences locales de l'emploi disposeront d'une PSA. A la même époque, des « *job-centers* » uniques seront installés dans toute l'Allemagne sur la base d'accords entre les différentes agences locales de l'emploi et les bureaux d'aide sociale. Le plan de financement des PME qui embauchent des chômeurs est programmé pour démarrer en novembre 2002. La victoire de la coalition autour de Gerhard Schröder aux élections législatives du 22 septembre 2002 lui donnera l'occasion d'achever la mise en œuvre de la réforme dans les délais annoncés, même si l'on peut s'attendre à quelques modifications à la demande des syndicats, notamment sur la question de la négociation des salaires conventionnels dans les agences de travail temporaire.

Sources :

Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine, Die Zeit, Der Spiegel.

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz, Bericht der Kommission, Bundesministerium für Arbeit, Berlin, août 2002.

1. Cette limitation sectorielle est une concession aux organisations syndicales qui restent hostiles à la généralisation de ces « mini-jobs ».
2. L'aile gauche du SPD ayant renoncé à formuler des critiques, le rapport Hartz a pu être adopté sans vote formel.