

## Allemagne

### La réforme du marché du travail et l'échec du pacte pour l'emploi

Udo REHFELDT

**S**eulement six mois après sa réélection, le chancelier Schröder est confronté à une nouvelle montée du chômage et à une crise de confiance de l'opinion publique qui doute de sa capacité d'action sur le plan économique et social. L'opposition politique, les organisations patronales et la presse nationale dénoncent « l'immobilisme » du chancelier qui serait prisonnier du refus des organisations syndicales de concéder des sacrifices pour mener à bien les « réformes » nécessaires de l'Etat-providence (sous-entendu : la baisse des impôts et cotisations et la dérégulation du droit du travail).

Gerhard Schröder avait pourtant donné des gages à ses détracteurs quant à sa volonté de mener une politique de modernisation socialement équilibrée, en promettant de mettre en œuvre rapidement et intégralement les propositions de la commission Hartz pour une réforme du marché du travail et en nommant Wolfgang Clement, ancien Premier ministre social-démocrate du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie et réputé proche du patronat, à la tête d'un « super ministère » de l'Economie et du Travail.

---

#### La transposition législative de la réforme Hartz

Les conclusions de la commission Hartz ont été arrachées à un mouvement syndical hostile à une dérégulation du marché du travail et à une détérioration de la situation des chômeurs. Les syndicats avaient fini par les accepter comme une opération de sauvetage de dernière minute du chancelier Schröder et comme un moindre mal comparé au danger d'un gouvernement chrétien-démocrate-libéral ouvertement acquis à une dérégulation radicale du marché du travail - et avec l'espoir secret de pouvoir apporter d'ultérieures corrections après la réélection de Schröder.

Avant les élections, Schröder avait promis de mettre en œuvre « intégralement » les recommandations de la commission Hartz et avait donné des instructions à son ministre du Travail d'alors, Walter Riester, pour amorcer la réforme sur le plan administratif. L'essentiel du projet Hartz nécessitait cependant une modification de la législation qui ne pouvait être engagée qu'après les élections de septembre 2002. Une partie importante de la réforme impliquait des modifications fiscales et nécessitait, de ce

## ALLEMAGNE

fait, aussi l'accord de la deuxième Chambre, le Bundesrat, où les chrétiens-démocrates sont majoritaires. Le nouveau ministre de l'Economie et du Travail, Wolfgang Clement, avait rapidement fait rédiger deux projets de loi, l'un pouvant être adopté par la seule majorité du Bundestag, l'autre nécessitant un vote favorable de la deuxième Chambre. Alors que l'on s'attendait à un long marchandage avec l'opposition chrétienne-démocrate, Clement a réussi, au prix de quelques concessions, à faire adopter presque intégralement la réforme Hartz avant la fin de l'année 2002, de façon qu'elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Voici les dispositifs essentiels de cette nouvelle législation, appelée « Services modernes pour le marché du travail » :

- Des guichets uniques pour les demandeurs d'emploi, appelés Job Centres, cumulent les fonctions de paiement des indemnités, de placement et de conseil aux chômeurs.

- Les demandeurs d'emploi doivent s'inscrire auprès de leur agence de l'emploi dès la réception de l'avis de licenciement.

- Dans chaque agence de l'emploi sera instaurée une agence de travail temporaire, appelée Personal-Service-Agentur (PSA). Cette agence met des chômeurs de longue durée à la disposition des entreprises. Contrairement à ce qui avait été envisagé par la commission Hartz, tous les travailleurs intérimaires, qu'ils soient anciens chômeurs ou non, travailleront aux mêmes conditions salariales que les salariés réguliers. Ces conditions feront l'objet de négociations collectives avec les organisations syndicales. Pendant les six premières semaines, le salaire d'embauche d'un ancien

chômeur peut être inférieur au salaire conventionnel, il doit cependant être au moins équivalent aux indemnités de chômage. Le raccourcissement de cette période, par rapport aux recommandations de la commission Hartz, constitue une concession aux syndicats qui craignaient qu'une période trop longue puisse encourager les entreprises à remplacer leur personnel habituel par ces nouveaux travailleurs intérimaires. Dès la conclusion d'une convention collective, mais définitivement à partir de 2004, l'ancienne législation du travail temporaire sera abolie. Elle avait notamment limité le travail temporaire à un maximum de 24 mois et interdit le recours répétitif au même travailleur. Cette abolition est censée encourager le recours au travail temporaire, actuellement peu utilisé (seulement 0,9 % des salariés allemands sont des travailleurs temporaires).

- Les chômeurs célibataires doivent accepter des offres emplois moins bien payés (jusqu'à 20 % en moins de leur salaire précédent) et éloignés de leur domicile qui nécessitent le cas échéant un déménagement. En cas de refus non suffisamment motivé, les indemnités de chômage sont suspendues pendant une période de 3 à 12 semaines.

- Des chômeurs peuvent plus facilement se mettre à leur compte. Pendant les trois premières années, ils reçoivent alors des subventions de la caisse de chômage, si leur revenu annuel ne dépasse pas 25 000 euros.

- Le soutien aux activités occasionnelles (*Mini-Jobs*) est renforcé. Pour des revenus jusqu'à 400 euros par mois (avant : 325 euros), un salarié est exempté d'impôt et de cotisations sociales, l'employeur paye une somme forfaitaire (pour cotisations et impôt) de 25 %. Entre 400

euros et 800 euros, un salarié paye progressivement des cotisations sociales entre 4 % et le taux normal de 21 % (plus l'impôt habituel). Contrairement aux recommandations de la commission Hartz (et aux souhaits des syndicats), ces dispositions concernent toute forme de « *Mini-Job* » et non pas les seuls emplois domestiques. Pour ces derniers, la cotisation forfaitaire de l'employeur est cependant limitée à 12 % ; en plus, l'emploi d'une personne de service donne lieu à une réduction d'impôt.

- Les travailleurs âgés obtiennent, à partir de 50 ans, une garantie de leurs revenus nets s'ils acceptent un emploi moins bien rémunéré. Un employeur qui embauche un travailleur de plus de 55 ans est dispensé de cotiser à l'assurance chômage. A partir de 52 ans, les salariés peuvent enchaîner des contrats à durée déterminée sans limitation. En revanche, en raison de l'opposition de la majorité chrétienne-démocrate du Bundesrat, un autre dispositif préconisé par la commission Hartz est rejeté. Celui-ci aurait instauré pour les chômeurs de plus de 55 ans une indemnisation transitoire à taux réduit (*Brückengeld*), en attendant qu'ils puissent faire valoir leur droit à la préretraite.

#### **Les perspectives de réalisation**

A part les quelques modifications signalées le gouvernement a donc tenu sa promesse de mettre en œuvre la réforme Hartz dans son intégralité. En 2003 suivra une troisième loi qui fixera les modalités d'intégration prévue de l'indemnisation du chômage et de l'aide sociale, actuellement versée par les municipalités. Cette intégration, qui ne faisait pas partie de la mission de la commission Hartz, fait actuellement l'objet d'une commission

mixte entre le gouvernement fédéral, les gouvernements des Länder, les municipalités et les partenaires sociaux.

Malgré cette réussite, les observateurs restent sceptiques quant à l'efficacité réelle des mesures de la réforme Hartz pour diminuer de façon significative le chômage qui a atteint un nouveau record en mars 2003. Le gouvernement n'a d'ailleurs pas repris à son compte la prévision de Peter Hartz d'une division par deux du nombre de chômeurs d'ici 2005. Selon des estimations d'experts, la mise en place des nouvelles agences d'intérim permettra seulement la création de 50 000 emplois nouveaux. Selon le ministre Clement, la subvention des *Mini-Jobs* créera 330 000 d'emplois nouveaux.

En termes de coût, la réforme s'annonce ambivalente. L'amélioration de l'efficacité du placement permettra certainement à l'Office fédéral du Travail de réaliser quelques économies. D'ores et déjà, le gouvernement a annoncé ne plus vouloir combler un éventuel déficit de fonctionnement. En revanche, l'élargissement des subventions aux activités occasionnelles, introduit par l'opposition chrétienne-démocrate, coûtera cher aux caisses sociales et aux caisses de l'Etat qui perdront des rentrées à hauteur d'un milliard d'euros, selon une première évaluation du gouvernement, davantage selon d'autres experts.

La nouvelle montée du chômage indique clairement que, quelle que soit leur contribution réelle à la création nette d'emplois nouveaux, les mesures de la réforme Hartz seront insuffisantes, à elles seules, pour renverser les tendances. Comme d'habitude, deux positions concernant le diagnostic de la crise de l'emploi et les mesures préconisées pour y remédier s'affrontent. Les organisations

## ALLEMAGNE

patronales cherchent à obtenir une dérégulation plus radicale du marché du travail et une diminution des cotisations, rendant les « rigidités » et les charges des cotisations responsables de l'atonie de l'investissement. A l'inverse, les organisations syndicales cherchent à éviter l'amorce d'une spirale récessionniste, en plaidant pour un soutien de l'activité par la consommation des ménages et par le soutien de l'Etat à l'investissement public.

### **La tentative de relance du pacte pour l'emploi**

Ces demandes contradictoires ont rendu difficile, voire impossible, le plan du chancelier Schröder de réactiver le « pacte pour l'emploi ». La concertation tripartite, mise en place par le premier gouvernement Schröder en 1998, s'était essoufflée progressivement jusqu'à l'arrêt provisoire des réunions au sommet en janvier 2002. La raison principale en était le refus syndical, notamment de l'IG Metall, de renouveler l'engagement d'une modération salariale en faveur de la création d'emplois, donné du bout des lèvres en janvier 2000. L'affrontement entre organisations syndicales et patronales sur la réforme du marché du travail avait atteint son point de paroxysme à l'été 2002, au moment de la campagne électorale, le patronat optant clairement en faveur d'une victoire d'une coalition chrétienne-démocrate-libérale. En décembre 2002, Schröder a tenté de réactiver l'opération « pacte pour l'emploi », en s'inspirant de la réussite de la méthode expérimentée avec la commission Hartz et qui consistait à diminuer le rôle des organisations patronales et syndicales et à donner plus de poids aux experts et à quelques managers des grandes entreprises. Pour évaluer les chances d'une réactivation de la

concertation tripartite, une rencontre au sommet était programmée pour février 2002, après la tenue des élections régionales en Basse Saxe et en Hesse.

Une série de facteurs politiques devait cependant contrecarrer le projet initial du chancelier. D'abord, il a dû faire face à une campagne d'opinion contre son « immobilisme » et contre le blocage des réformes revendiquées comme nécessaires par les organisations patronales et l'opposition chrétienne-démocrate, campagne relayée par la quasi-totalité de la grande presse nationale. Schröder s'est montré incapable d'élaborer son propre projet politique, alternant tentative de se positionner comme modernisateur iconoclaste à la Tony Blair et souci de fidélité aux promesses électorales. Il s'agissait de continuer la « voie allemande » d'un compromis entre efficacité économique et préservation des acquis sociaux. Mécontentant ainsi aussi bien le « nouveau centre » des cols blancs que la clientèle sociale-démocrate traditionnelle, il a dû affronter une chute vertigineuse de sa popularité, jusqu'au « plus grand échec de sa vie », à savoir la perte, en février 2003, de la majorité sociale-démocrate dans son fief de la Basse-Saxe, dont il était autrefois le Premier ministre.

Cette absence de lisibilité de la ligne gouvernementale a encore été renforcée par les luttes de tendances au sein du parti social-démocrate. La confusion a atteint son comble lorsque le « super ministre » de l'Economie et du Travail, déjà donné comme successeur possible de Schröder dans le cas d'une grande coalition, a pris à son compte la vieille revendication patronale d'une réforme du droit du licenciement. Selon ce raisonnement, les difficultés de procéder à des licenciements en raison des indemnités fixées ar-

bitrairement par les tribunaux constitueraient un frein puissant à l'embauche par les petites entreprises. Il s'agit d'un sujet à haute valeur symbolique dans le débat social allemand, comme en témoigne le changement fréquent de législation dans la période récente. En 1996, le gouvernement Kohl avait d'abord cédé aux sirènes patronales, en augmentant le seuil des entreprises concernées de 5 à 10 salariés, sans que la situation de l'emploi s'améliore pour autant. Le premier gouvernement Schröder avait annulé cette réforme en 1998. Wolfgang Clement a voulu de nouveau élever ce seuil et aussi modifier les règles d'indemnisation, y compris les critères sociaux (âge, ancienneté, situation familiale) lors des licenciements, de façon à ce que les entreprises puissent garder certains salariés considérés comme indispensables. Pour bien marquer le caractère symbolique de sa proposition, Clement avait même menacé de démissionner si son projet n'était pas accepté.

Devant le tollé de protestations, non seulement de la part des syndicats, mais aussi à l'intérieur du parti social-démocrate, et pour ne pas contrecarrer son projet de relance du pacte pour l'emploi, Schröder, contraint de désavouer son ministre, l'obligea à présenter son projet comme une simple « contribution au débat ». Schröder entendait visiblement réserver ce sujet pour la négociation d'un complexe compromis ultérieur. Un certain nombre d'experts et de leaders syndicaux avaient d'ailleurs laissé entendre qu'ils étaient prêts à discuter une modification des règles d'indemnisation qui seraient ainsi fixées par la loi au lieu d'être laissées à l'arbitraire des décisions des tribunaux. C'était aussi la position initiale du président du DGB, Michael Sommer,

mais il fut obligé de battre en retraite, en raison du refus catégorique du président de l'IG Metall, Klaus Zwickel.

#### La proposition patronale

Ce refus a abouti à une incapacité des protagonistes à se mettre d'accord sur l'ordre du jour de la réunion au sommet programmée. Le 6 février, l'échec d'un nouveau pacte pour l'emploi devint patent, lorsque le président de la confédération des employeurs BDA, Dieter Hundt, a rendu public son projet d'un « pacte pour la croissance, l'emploi et la formation » en six points.

1. Les employeurs proposeront un poste d'apprentissage à chaque jeune qui en exprime la demande. Dans le cas où les entreprises ne seraient pas en mesure de réaliser cette promesse, elles financeront une structure de formation hors entreprise.

2. En s'inspirant de la convention collective de la métallurgie de la région du Bade-Wurtemberg, des règles conventionnelles pour la formation continue seront généralisées.

3. Les partenaires sociaux s'engagent pour les prochaines années à contenir les augmentations salariales en dessous des gains de productivité prévus par les rapports du conseil des sages.

4. Pour permettre la conclusion de pactes pour l'emploi au niveau des établissements, des clauses d'ouverture seront introduites, soit par la loi, soit par des conventions collectives, de façon à permettre de déroger à la convention collective s'il y a un accord entre le salarié, le conseil d'entreprise et l'employeur.

5. La législation sur les licenciements ne s'appliquera dorénavant que pour les établissements de plus de 20 salariés et à

## ALLEMAGNE

partir d'une ancienneté de trois ans des salariés.

6. L'Etat fédéral s'engage, au cours de la période de législature actuelle, à diminuer le taux des cotisations sociales à moins de 40 % et à renoncer à toute augmentation des impôts, pour donner la priorité à la diminution des subventions et à la diminution des impôts.

Dieter Hundt a présenté cette proposition comme un tout indissociable, même si des modifications pourraient être apportées dans le détail. Le président du DGB, Michael Sommer, a immédiatement rejeté le fond et la méthode de la proposition patronale. Il a répété son opposition à une modification de la législation sur les licenciements et son refus de modifier le système allemand de la négociation collective. En revanche, il s'est déclaré prêt à négocier sur des thèmes comme l'offre de postes d'apprentissage, sujet ayant déjà fait l'objet de promesses patronales dans le cadre du précédent pacte pour l'emploi, et qui n'avaient pas été tenues. Seul Wolfgang Clement s'est déclaré intéressé par la proposition patronale.

Devant le refus syndical de négocier en bloc les propositions patronales et le refus patronal de négocier sur des thèmes isolés, la marge de manœuvre du chancelier était devenue étroite. Le pacte pour l'emploi selon la conception précédente était définitivement mort. Restait à savoir s'il y avait place pour d'autres formes de concertation. Pour évaluer cette possibilité, Schröder a fini par inviter les protagonistes à une « discussion à bâtons rompus » à la chancellerie, le 3 mars 2003. Comme pour les précédents sommets du pacte pour l'emploi, l'invitation concernait les présidents des quatre confédérations patronales, celui du DGB

et ceux des trois principales fédérations syndicales, Ver.di, IG Metall et IG BCE (mines et chimie). En revanche, ni le ministre de l'Economie et du Travail, Wolfgang Clement, ni le ministre des Finances, Hans Eichel (SPD), n'étaient présents, ce qui pouvait être interprété comme un acte symbolique en faveur des syndicats. On peut toutefois se demander s'il s'agissait vraiment d'une tentative de la dernière chance pour sauver la concertation tripartite ou plutôt d'une mise en scène symbolique d'un tournant rhétorique de la politique du chancelier Schröder.

---

### La mise en scène d'un nouveau style politique

Les participants à la rencontre à la chancellerie ont été surpris par la disposition de la table. Alors que, lors des réunions au sommet, les représentants syndicaux et patronaux se font habituellement face, cette fois-ci, les deux délégations se trouvaient du même côté de la table et étaient placées en face du chancelier, accompagné seulement par le ministre de la Chancellerie. Schröder a écouté les prises de position successives des organisations patronales et syndicales. Hundt a répété sa proposition d'un pacte comme un tout indissociable. Sommer a mis une fois de plus en garde contre une érosion des acquis sociaux. Avec le président de Ver.di, il a demandé un programme conjoncturel de relance, notamment des crédits supplémentaires pour faciliter les investissements des municipalités. Schröder rejeta ces revendications, se justifiant par l'obligation du pacte de stabilité européen de ne pas dépasser la limite de 3 % des déficits publics (que l'Allemagne avait déjà enfreint en 2002).

Après deux heures et demie d'échanges, le chancelier a lui-même mis fin à la discussion, en constatant que les uns et les autres n'avaient pas fait le moindre effort pour rapprocher leurs positions et qu'il était donc inutile de reprendre des réunions au sommet du type « pacte pour l'emploi ». Dorénavant, le gouvernement fédéral élaborerait lui-même ses propres projets législatifs et ne demanderait qu'ensuite l'avis des organisations patronales et syndicales, dans le cadre de la procédure habituelle de préparation du vote parlementaire. La presse a relevé que le chancelier avait aussi renoncé à retenir ses invités pour le repas commun prévu pour clôturer la réunion.

Le lendemain, le cercle de Seeheim qui représente l'aile droite du SPD, a accueilli très favorablement l'échec du pacte pour l'emploi qui selon lui symbolise la fin définitive du « corporatisme ». Le quotidien *Frankfurter Allgemeine*, proche de la finance et des grandes entreprises, s'en réjouit également, même s'il y voit seulement l'amorce de cette fin du corporatisme et du retour aux lois du marché. Il encourage cependant Schröder à persévérer et à affronter les syndicats comme l'avait fait Margaret Thatcher après « l'hiver du mécontentement » de 1979. Schröder est appelé à détruire toutes les structures corporatistes héritées du passé. Lorsqu'il est question de corporations, ce sont essentiellement les syndicats qui sont visés. Concrètement, Schröder est invité à modifier toutes les lois qui privilégient les organisations syndicales, notamment les lois sur la codétermination, sur les conseils d'entreprise et sur la négociation collective, puis à libérer l'Etat providence de leur influence.

Sur la base de telles spéculations, on comprend aisément que les organisations

syndicales soient inquiètes après l'échec du pacte pour l'emploi. Les leaders syndicaux, notamment le président de l'IG BCE, Hubertus Schmoldt qui était le plus attaché à la concertation tripartite, veulent encore croire que l'avenir restera ouvert à des négociations bilatérales avec le patronat. Ils sont cependant conscients qu'ils ont perdu une partie de leur influence sur le gouvernement. L'avenir est au nouveau style de décision unilatérale avec lequel le chancelier souhaite démentir les accusations d'immobilisme. « Le temps de la négociation est fini, maintenant c'est celui de l'action » a-t-il annoncé, dans l'attente d'une importante allocution programmatique devant le Bundestag.

---

#### **Le programme d'action du chancelier Schröder**

Dans son allocution du 14 mars 2003 devant le Parlement allemand, Gerhard Schröder a dévoilé les grandes lignes de son programme d'action pour surmonter les difficultés de l'économie allemande. Voici l'essentiel des mesures annoncées par Schröder.

- Le droit de licenciement sera flexibilisé, mais d'une manière plus modérée que celle envisagée initialement par le ministre de l'Economie, Wolfgang Clement. On ne touchera pas au seuil de la loi actuelle, mais les entreprises de moins de six salariés pourront embaucher sans limitation des salariés avec des contrats à durée déterminée. En cas de création d'entreprise, la durée maximale des CDD sera étendue de deux à quatre ans. En cas de licenciement économique, les salariés licenciés pourront choisir entre une indemnisation forfaitaire ou le recours aux tribunaux en vue d'obtenir une réintégration. Les critères sociaux traditionnels pourront être enrichis de nouvelles priori-

## ALLEMAGNE

tés négociées entre l'employeur et les représentants des salariés.

- Le gouvernement ne touchera pas à la législation sur la codétermination. Il rend hommage au fonctionnement de l'autonomie contractuelle dont le principe est inscrit dans la Constitution. La convention collective de branche permet une prévision sûre pour les acteurs économiques, égalise les conditions de concurrence et favorise les gains de productivité. Ce droit constitutionnel implique toutefois une responsabilité sociale, en l'occurrence en matière d'emploi. Schröder invite donc les partenaires sociaux à négocier systématiquement des clauses d'ouverture qui permettront la conclusion de pactes pour l'emploi au niveau des établissements. Ce n'est qu'au cas où les partenaires sociaux n'arrivent pas à se mettre d'accord que le gouvernement imposera une mesure législative.

- En ce qui concerne l'assurance chômage, la durée du versement des indemnités de chômage (*Arbeitslosengeld*) sera ramenée de 32 à 12 mois (18 mois pour les salariés de plus de 55 ans). L'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*) qui prend actuellement le relais et qui est payée par le budget fédéral, sera fusionnée avec l'aide sociale (*Sozialhilfe*), actuellement payée par les municipalités, et sera ramenée à un niveau voisin de cette dernière. Cette annonce annule l'une des promesses électorales de Schröder.

- Si les entreprises ne tiennent pas leurs engagements en matière de création de postes d'apprentissage, il y aura une intervention législative.

- En ce qui concerne l'assurance maladie, certains remboursements seront réduits, de façon à permettre une baisse du

taux de cotisation de 14,3 % actuellement à 13 %.

En matière de retraites, le gouvernement se déclare prêt à reprendre à son compte les propositions d'économies de la commission d'experts Rürup dont les conclusions sont attendues en mai 2003.

- Pour relancer l'investissement des municipalités et le logement, le gouvernement annonce un programme de crédit à taux privilégiés de 15 milliards d'euros, mis à disposition par la banque KfW. S'y ajoutent 2 milliards d'aides directes aux municipalités. Cette mesure est destinée à tenir compte des souhaits des municipalités les plus pauvres de ne pas augmenter leur taux d'endettement, déjà trop élevé.

Ce programme d'action donne, en grande partie, satisfaction aux revendications patronales de diminution des cotisations sociales et de modification du droit du travail, mais il manifeste également le souci d'un équilibre social des sacrifices demandés et annonce un programme de relance économique tel qu'il a été demandé par les syndicats. Les syndicats renonceront-ils pour autant à la mobilisation des salariés, menace brandie après l'échec du pacte pour l'emploi pour le cas où le chancelier voudrait mener une politique churchillienne faite « de sang, de sueur et de larmes », et qui demanderait des sacrifices aux seuls salariés ?

### Sources :

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



*LA REFORME DU MARCHE DU TRAVAIL*