

Allemagne

La grande coalition et son programme économique et social

Udo REHFELDT

Les élections législatives du 18 septembre ont donné un résultat inattendu, mesuré par rapport à l'ensemble des sondages préélectorales ¹. Il n'a pas permis une reconduction de la coalition rouge-verte du chancelier Schröder, ni la formation d'une coalition de droite noire-jaune entre l'union chrétienne-démocrate CDU-CSU et le parti libéral FDP. Certes, arithmétiquement, il existe une majorité « à gauche du centre », en additionnant les sièges du SPD, des Verts et de l'alliance électorale entre le parti néo-communiste PDS, qui s'appelle désormais « Linkspartei » (parti de gauche), et le WASG (« Initiative électorale Justice sociale) créé par l'ancien président du SPD et l'ancien ministre des Finances du premier gouvernement Schröder, Oskar Lafontaine ². Mais Schröder avait

d'emblée exclu l'idée de former une coalition avec cette nouvelle gauche. Comme les libéraux avaient refusé de s'allier avec la gauche et les Verts de s'allier avec la droite, il ne restait finalement que la perspective d'une grande coalition entre CDU-CSU et le SPD.

L'obstacle principal était un problème de leadership : Schröder avait interprété le résultat électoral comme un plébiscite contre la candidate chrétienne-démocrate à la chancellerie, Angela Merkel, et donc pour un gouvernement sous sa direction. Cette dernière perspective était totalement refusée par les chrétiens-démocrates qui réclamaient ce poste pour Angela Merkel, en se basant sur une tradition qui voudrait que le poste de chancelier échoue au groupe parlementaire numériquement le plus important ³. La

1. Cf. Adelheid Hege, « Allemagne : après les élections, quels acteurs pour quel Etat social ? », *Chronique internationale de l'IRES*, 96, septembre 2005.

2. Linkspartei-PDS et WASG forment un groupe parlementaire commun sous le nom « Die Linke » (la Gauche), et ont annoncé leur intention de fusionner organiquement en 2007.

3. La CSU, « branche bavaroise » de la formation chrétienne-démocrate, a une autonomie totale en tant que parti. Cependant, en fonction d'un pacte fondateur, CDU et CSU ne se font jamais concurrence dans leurs zones d'influence exclusive, la Bavière pour la CSU, le reste de l'Allemagne pour la CDU. Les deux forment toujours un groupe parlementaire commun au Bundestag. Par ailleurs, Angela Merkel était la candidate commune de la CDU-CSU à la chancellerie, tout comme l'était en 2002 Edmund Stoiber, chef de la CSU et ministre-président de Bavière.

CDU-CSU avait dépassé le SPD d'un point de pourcentage (35,2 % contre 34,2 % des voix), mais en raison d'un système électoral compliqué, il y avait quasi égalité du nombre de sièges. Or, après une élection partielle à Dresde, la balance des sièges a définitivement penché en faveur de la CDU-CSU (226 sièges contre 222 au SPD). Le SPD a donc fini par reconnaître la légitimité de la revendication du poste de chancelier pour Angela Merkel, aidé par le retrait de Gerhard Schröder¹. Le 10 octobre 2005, les deux partis se sont mis d'accord sur le principe d'une grande coalition dirigée par Angela Merkel².

Le partage des postes d'abord

La condition de l'acceptation de la grande coalition par le SPD était un partage strictement paritaire des postes ministériels, postes du chancelier et du ministre de la Chancellerie compris.

Aux chrétiens-démocrates échouaient huit ministères : chancelier (sans porte-feuille), chancellerie, intérieur, défense, économie et technologie, enseignement et recherche, famille et jeunesse, agriculture et protection des consommateurs.

Les sociaux-démocrates obtenaient les huit ministères suivants : affaires étrangères, finances, travail et affaires sociales, santé, transports et équipement, justice, environnement, coopération et développement.

Comme on voit, le SPD a obtenu un certain nombre de ministères clés, notamment en matière sociale (travail et santé). Ce partage a fait l'objet d'un débat intense au sein du SPD, certains craignant d'être tenus comme otages d'orientations restrictives en matière économique prises dans les ministères clés aux mains des chrétiens-démocrates. L'ancien ministre (SPD) de l'Economie et du Travail critiquait surtout que ce ministère soit de nouveau scindé. C'est précisément cette nouvelle séparation qui donnait satisfaction à l'aile gauche du SPD et aux syndicats qui pouvaient espérer obtenir ainsi la possibilité d'une influence directe sur le social, comme ils l'avaient eue précédemment, lorsque les ministres du Travail étaient d'anciens syndicalistes (y compris sous les différents gouvernements dirigés par le chrétien-démocrate Helmut Kohl).

Le SPD a immédiatement désigné ses candidats pour les postes qui lui étaient réservés, les chrétiens-démocrates et la future chancelière ayant d'emblée renoncé à un quelconque droit de veto sur une personne. Symboliquement, le président du SPD, Franz Müntefering, annonçait qu'il occuperait lui-même le poste du ministre du Travail et de vice-chancelier. Il a maintenu cette option même après avoir démissionné de la présidence du SPD le 1^{er} novembre 2005, lorsqu'il a été mis en minorité dans le parti à l'occasion de l'élection d'un nouveau secrétaire géné-

-
1. Schröder a cependant participé aux négociations avec la CDU, dans la délégation du SPD.
 2. Cette décision était prise à l'unanimité par les directions de la CDU et de la CSU, contre deux voix et sept abstentions par la direction du SPD. En fait, comme l'a montré la suite des événements, il y avait un mécontentement latent au sein du SPD en ce qui concerne le leadership de son président Franz Müntefering, mécontentement partagé par l'aile gauche et par l'aile « traditionaliste », habituellement classée à droite.

ALLEMAGNE

ral¹. Deux femmes allaient être reconduites dans les responsabilités qu'elles occupaient déjà dans le gouvernement Schröder sortant : Brigitte Zypries comme ministre de la Justice et Heidemarie Wieczorek-Zeul comme ministre de la Coopération. Cette dernière est la seule représentante de l'aile gauche du SPD au gouvernement. La désignation de Frank-Walter Steinmeier comme ministre des Affaires étrangères présente également un élément de continuité, puisque Steinmeier était auparavant secrétaire d'Etat et chef de la Chancellerie sous Schröder et, à ce titre, responsable de la mise en œuvre de la réforme de l'Etat providence appelée « Agenda 2010 ». Peer Steinbrück, ancien ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie et comme Steinmeier représentant de l'aile droite du parti, a été désigné comme ministre des Finances². Sigmar Gabriel, ancien ministre-président de la Basse-Saxe, est le nouveau ministre de l'Environnement. L'ancien maire de Leipzig, Wolfgang Tiefensee, est, en tant que ministre des Transports, le seul social-démocrate de l'Allemagne de l'Est dans le nouveau cabinet.

Les chrétiens-démocrates ont eu beaucoup plus de mal à occuper les portefeuilles qui leur incombaient. Cette difficulté est d'abord due à la nécessité de trouver un compromis avec la branche

bavaroise, la CSU, qui apparaissait comme la grande perdante dans les négociations. Initialement, son président Edmund Stoiber devait lui-même occuper le poste clé du ministre de l'Economie, mais au dernier moment, il a préféré rester en Bavière comme chef du gouvernement régional, en laissant le ministère de l'Economie à Michael Glas, un parlementaire de son parti. Il a toutefois imposé un autre représentant de son parti au poste de ministre de l'Agriculture. Il s'agit de Horst Seehofer, ancien ministre fédéral de la Santé et représentant de l'aile gauche de la formation chrétienne-démocrate.

En fin de compte, du côté social-démocrate, les choix du personnel signalent une certaine continuité par rapport au gouvernement Schröder. Ils donnent des gages de « sérieux », y compris au patronat qui s'est déclaré fort satisfait de ces choix. Du côté chrétien-démocrate, les choix du personnel sont plus difficiles à interpréter. Tout se passe comme si pour Angela Merkel ces questions étaient secondaires par rapport à l'affirmation de son leadership personnel. Selon la Constitution, le chancelier dispose d'une compétence importante qui est celle de donner des « lignes directrices » à la politique du gouvernement. Or dans une grande coalition avec des partenaires pratiquement à égalité, cette compétence est

1. Cette élection a été gagnée par une représentante de l'aile gauche qui a cependant ensuite démissionné, car son élection était due à une alliance momentanée entre la gauche et l'aile traditionaliste du parti. Les nouveaux élus au poste de président et de secrétaire général se situent au centre droit du parti. Le nouveau président du SPD est Mathias Platzeck, ministre-président du Brandebourg. Avec lui, les deux principaux partis allemands sont maintenant dirigés par des politiciens issus de l'Allemagne de l'Est, étant donné que Angela Merkel cumulera les postes de chancelière et présidente de la CDU.

2. Il avait perdu son poste dans cette région-clé de la social-démocratie lors des élections régionales de juin 2005 gagnées par l'opposition chrétienne-démocrate. Peer Steinbrück est également vice-président du SPD et chargé de rédiger la partie sur la politique économique du nouveau programme fondamental que le parti doit adopter en 2007.

toute théorique et tout dépend en fait des négociations entre ces partenaires sur le contenu de la politique à mener. Ces négociations ont été plus longues et plus difficiles que les négociations sur le partage des postes.

L'attitude syndicale et la question d'un nouveau pacte pour l'emploi

Les chrétiens-démocrates sous Angela Merkel avaient mené la campagne électorale sur un programme de dérégulation économique et fiscale ¹. Les sociaux-démocrates sous Schröder avaient concentré leur propre campagne sur l'attaque de ce programme et interprété le résultat des élections comme un désaveu du programme d'Angela Merkel, qui pouvait donc difficilement envisager la mise en œuvre intégrale de son programme dans le cadre d'une grande coalition. Il restait toutefois une grande plage de consensus de fait entre les partis. Il y a une certaine continuité d'une politique de « réforme » de l'Etat providence, avec l'objectif d'alléger les charges sociales des entreprises de façon à augmenter leur capacité compétitive et à leur permettre de créer des emplois. Cette politique, qui était au cœur de l'Agenda 2010 du chancelier Schröder, a été mise en œuvre grâce au soutien de l'opposition chrétienne-démocrate dont ce gouvernement avait besoin, car elle disposait d'une majorité dans la Deuxième chambre, le Bundesrat, et avait le pouvoir de bloquer la plupart des mesures projetés. De ce point de vue, la nouvelle grande coalition se présente comme la continuation d'une coalition de fait,

mais fondée sur les compromis informels et occasionnels.

Il n'en reste pas moins que le SPD avait, comme toujours, mené la campagne électorale « à gauche ». S'il a mis en avant la nécessité des « réformes », il a insisté pour qu'elles soient mises en œuvre avec un souci de justice sociale. Certes, pour la première fois, les syndicats (sauf la fédération de la chimie IG BCE) n'avaient pas donné de consignes de vote précises. Certains syndicalistes se sont même engagés en faveur de l'alliance électorale de la nouvelle gauche WASG-PDS. Majoritairement toutefois, une fois de plus, les adhérents ont voté en faveur du SPD, comme pour le moindre mal face au programme d'Angela Merkel, et ont ainsi sauvé le parti d'une débâcle annoncée. Même s'ils n'ont pas soutenu officiellement le SPD, les dirigeants syndicaux ont réclamé le respect des engagements pris par le parti pendant la campagne électorale. Dans les rencontres bilatérales avec les dirigeants du parti ils ont donc insisté pour que ces derniers ne cèdent pas face aux revendications de déréglementation des chrétiens-démocrates. Les points cruciaux aux yeux des syndicats sont le maintien de la protection contre les licenciements, de la codétermination dans les entreprises et de l'autonomie contractuelle. Cette dernière expression englobe le principe de faveur et la priorité accordée par la loi à la négociation collective sectorielle. Dans son programme électorale, la CDU-CSU avait annoncé vouloir rendre obligatoires des « clauses d'ouverture » dans les conventions collectives et donc légale la négo-

1. On trouve une analyse des programmes électoraux de la CDU/CSU et du SPD dans Adelheid Hege, « Allemagne : après les élections, quels acteurs pour quel Etat social ? », *Chronique internationale de l'IRES*, 96, septembre 2005.

ALLEMAGNE

ciation dérogatoire de « pactes pour l'emploi » avec les conseils d'entreprise, cédant ainsi à une revendication récurrente des organisations patronales.

Pendant un bref moment, certains syndicalistes avaient aussi envisagé d'influer sur la politique du futur gouvernement en ressuscitant l'opération « pacte pour l'emploi ». Ce terme désigne la concertation tripartite qui avait été enterrée en 2003 par le chancelier Schröder qui l'avait lui-même mise en place en 1998 ¹. Une fois de plus, l'initiative est venue du président de la confédération syndicale DGB, Michael Sommer. Sommer, qui avait rencontré plusieurs fois Angela Merkel auparavant, proposait, le 9 octobre 2005 dans une allocution devant le congrès de la fédération de la chimie et de l'énergie IGBCE, un « nouveau dialogue social » avec le futur gouvernement et les organisations patronales. Cette initiative avait rencontré le soutien du président de l'IG BCE, Hubertus Schmoldt ², mais elle a échoué en raison de l'hostilité des organisations patronales, notamment celle des industriels, le BDI, mais aussi celle des employeurs, la BDA. En tout état de cause, il aurait été difficile d'organiser un consensus syndical autour de cette idée. Une fois de plus, le président de l'IG Metall a formulé ses réticences et finalement, la direction du DGB a laissé tomber sa proposition d'une restauration d'une concertation institutionnalisée et s'est contentée d'un appel à d'autres formes de dialogue.

Les projets d'économies budgétaires dans l'accord de coalition

Les négociations sur le programme entre représentants de la CDU-CSU et du SPD ont duré cinq semaines, pour donner naissance à un accord de gouvernement appelé « contrat de coalition » signé le 11 novembre 2005. Il a ensuite été ratifié par des congrès extraordinaires des trois partis, puis, conformément à la Constitution, Angela Merkel a été élue chancelière fédérale par le Bundestag. 50 voix de sa propre coalition lui ont manqué, probablement de la part de certains députés sociaux-démocrates (le scrutin est secret). Ce résultat dénote une certaine étroitesse des marges de manœuvre de la nouvelle chancelière. La principale limitation de ces marges est cependant constituée par l'accord de gouvernement lui-même.

Cet accord est un document de 228 pages (y compris une annexe de 50 pages sur la réforme du fédéralisme) qui détaille le programme de travail du futur gouvernement de coalition et dont on présentera ici les principaux éléments économiques et sociaux. Comme toujours dans ce genre de document, il est le résultat de compromis multiples et c'est le mot de compromis qui est revenu plusieurs fois dans la bouche d'Angela Merkel lorsqu'elle a présenté le document devant la presse.

Il s'agit fondamentalement d'un programme d'austérité qui continue la politique de restructuration de l'Etat providence inaugurée par le gouverne-

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Allemagne : Pacte pour l'emploi, premier bilan », *Chronique internationale de l'IRES*, 71, juillet 2001, et « Allemagne : la réforme du marché du travail et l'échec du pacte pour l'emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, 81, mars 2003.

2. Schmoldt, le dirigeant syndical le plus proche du SPD, avait même partiellement soutenu l'Agenda 2010 de son ami Schröder. En octobre 2005, il est passé un moment pour favori au poste de ministre du Travail dans le futur gouvernement Merkel, avant d'y renoncer pour être réélu pour quatre ans à la tête de son syndicat avec un score de 97 % des voix.

ment Schröder et qui est maintenant complétée par une politique de restrictions budgétaires. Cette dernière politique est largement imposée par les obligations du pacte européen de stabilité, car le déficit du budget allemand a dépassé en 2005 pour la quatrième année consécutive les limites de 3 % du PIB. Le gouvernement s'est fixé comme objectif de rétablir le respect des règles européennes à partir de 2007.

Cet objectif entre en tension avec un autre objectif, celui d'alléger les cotisations sociales pour réduire le coût du travail et favoriser l'emploi, en les remplaçant partiellement par l'impôt. La résolution de cette tension se traduit par une augmentation de la TVA qui passera de 16 à 19 %. Le SPD était opposé à une telle augmentation, à la fois pour des raisons de justice sociale et pour ne pas casser la consommation comme moteur de croissance. Il en accepte maintenant le principe ; sa mise en œuvre débute seulement en 2007. Les partenaires espèrent que d'ici là, il y aura une reprise de la croissance. Sur le plan de la justice sociale, le SPD a imposé que cette mesure soit accompagnée par une augmentation des impôts sur les très hauts revenus (« impôt sur les riches »). Le taux d'imposition pour les revenus annuels excédant 250 000 euros pour une personne seule (500 000 euros pour un couple) passera de 42 à 45 %. Le SPD avait également réclamé un impôt sur le patrimoine, mais sans succès.

La CDU a réussi à imposer une partie de son programme de suppression des subventions. Ainsi, l'allocation d'accès à la propriété sera supprimée. Les indemnités kilométriques pour se rendre au travail seront supprimées jusqu'à une distance de 20 kilomètres. D'autres subventions seront réduites ou supprimées. Le SPD a toutefois obtenu que les rémunérations du travail posté et du travail de dimanche et des jours fériés continuent à être exonérées de charges sociales.

D'autres économies seront réalisées en diminuant les dépenses en personnel de l'administration fédérale de 1 milliard d'euros par an, ce qui correspond à une diminution de 7 % par an. Les détails de ces économies ne sont pas fixés dans l'accord de gouvernement. Le nouveau gouvernement a annoncé que les primes de fin d'année des fonctionnaires¹ feront l'objet d'une nouvelle limitation (à 30 % du traitement mensuel). La durée de travail hebdomadaire des fonctionnaires passera de 40 à 41 heures². L'accord prévoit la fin du statut unique de la fonction publique qui sera fédéralisé. Cela entraînera également une différenciation des rémunérations entre régions.

Le « projet de croissance »

Les effets dépressifs de ces restrictions seront compensés par un programme d'investissements publics (« projet de croissance ») de 25 milliards d'euros sur quatre ans, destinés à relancer

-
1. Les fonctionnaires constituent un peu moins de la moitié du personnel de la fonction publique. Contrairement aux autres catégories (employés et ouvriers), ils ne sont pas couverts par des conventions collectives. Il faut ajouter que l'accord de gouvernement ne prévoit pas pour les fonctionnaires un mécanisme de compensation de la hausse de la TVA comparable à celui de la réduction des cotisations de chômage dont bénéficieront les salariés.
 2. Le gouvernement Schröder avait déjà un an auparavant augmenté le temps de travail des fonctionnaires fédéraux de 38,5 à 40 heures.

ALLEMAGNE

la croissance. Il correspond à une exigence du SPD, notamment de son aile gauche néo-keynesienne, et des syndicats. Selon l'accord de gouvernement, ce programme est toutefois subordonné au dégagement de sources de financement. Deux tiers seront financés par un « fonds pour le futur », alimenté par des privatisations¹ et des ventes d'immobilier public.

Le programme n'entrera pas en vigueur avant l'été 2006. Le ministre des Finances, Peer Steinbrück, a déjà rédigé un premier projet de loi de soutien à l'artisanat et aux ménages. Ce projet a été gelé par le gouvernement pour régler l'ensemble du programme d'investissement lors d'une réunion du cabinet en séminaire clos le 9 et 10 janvier 2006 dans le château de Genshagen. Il en résulte la répartition suivante des 25 milliards d'euros du « programme de croissance » quadriennal (2006-2009) :

- recherche et développement (6 milliards d'euros),
- soutien de l'artisanat et du secteur privé (9,4 milliards d'euros) : exonérations d'impôts, notamment par le raccourcissement des temps d'amortissement, subventions des investissements en Allemagne de l'Est et des investissements pour économie d'énergie,
- investissements supplémentaires pour l'infrastructure routière (4,3 milliards d'euros),
- soutien aux familles (3 milliards d'euros) : introduction d'un salaire parental (67 % du salaire net précédent, maximum : 1 800 euros/mois), versé pendant un an après la naissance d'un enfant,

■ exonérations fiscales pour les ménages en tant qu'employeurs (2,5 milliards d'euros) : exonérations d'impôts pour gardes d'enfant à domicile et travaux de rénovation.

Les principaux bénéficiaires de ce programme seront l'artisanat et les petites et moyennes entreprises, qui recevront, selon les calculs du gouvernement, 14 des 25 milliards d'euros. Si l'on prend en considération que ce « programme de croissance » regroupe un certain nombre de mesures disparates dont certaines étaient prévues par ailleurs, il reste l'impression d'un programme modeste². Il ne fera pas remonter de façon significative le taux d'investissement public qui est actuellement au niveau le plus bas depuis la fin de la guerre.

Le gouvernement projette de faire participer les communes et les Länder à son programme, de façon à ce que le montant total atteigne 37 milliards d'euros. A moyen terme, il souhaite porter la part de la recherche et du développement à 3 % du PIB. Pour 2006-2009, le financement de cet effort sera partagé de la manière suivante : 3 milliards d'euros du gouvernement fédéral, 4 milliards des Länder et 20 milliards du secteur privé. La coordination incombe à la ministre de l'Enseignement et de la Recherche, Annette Schavan (CDU).

Les projets sur l'Etat providence et le droit du travail

En ce qui concerne l'Etat providence, le gouvernement Merkel annonce l'objectif de baisser durablement les cotisations

1. Le gouvernement envisage notamment une privatisation partielle de la société nationale des chemins de fer Deutsche Bahn à partir de 2007.

2. Selon la *Frankfurter Allgemeine* du 22.11.2005, il s'agirait même du programme conjoncturel le plus modeste de toute l'histoire de la RFA.

LA GRANDE COALITION, PROGRAMME ECONOMIQUE ET SOCIAL

sociales sous la marque des 40 %, une vieille revendication patronale. Il continuera le programme de réformes engagé par le gouvernement Schröder sous l'appellation de lois Hartz (I à IV). La limitation de la période d'indemnisation du chômage à 12 mois (18 mois pour les plus de 55 ans) sera ainsi reconduite. Certaines conditions d'indemnisation seront même durcies. Pour les jeunes chômeurs (jusqu'à l'âge de 25 ans) les revenus des parents seront désormais pris en considération pour les indemnités de longue durée. D'importantes économies (3,8 milliards d'euros) seront ainsi réalisées sur les allocations de chômage de longue durée. Les aides au logement ne sont plus accordées automatiquement, mais seulement après une autorisation préalable.

Seule amélioration annoncée, le montant des allocations sera uniformisé de façon à ce que le niveau en Allemagne de l'Est (actuellement 331 euros par mois) atteigne celui de l'Allemagne de l'Ouest (345 euros) ¹. La politique de l'Agence fédérale pour l'emploi sera davantage financée par l'impôt. De cette manière, les cotisations de l'assurance chômage seront réduites de 6,5 % à 4,5 %, conformé-

ment au programme électoral de la CDU. L'accord prévoit l'introduction d'un « salaire combiné » (*Kombilohn*), à savoir la subvention publique de salaires inférieurs aux normes conventionnelles. Un groupe de travail, dirigé par le ministre du Travail, examinera les modalités de cette introduction, en concertation avec les partenaires sociaux. Ce groupe examinera également la nécessité d'introduire un salaire minimum, concept favorisé par le SPD dans sa campagne électorale ².

En ce qui concerne le système de santé, l'accord prévoit une réduction supplémentaire des dépenses. Une nouvelle réforme est annoncée pour 2006. La querelle entre le modèle d'une assurance forfaitaire unique (*Gesundheitsprämie*), favorisé par la CDU, et le modèle d'une assurance citoyenne universelle (*Bürgerversicherung*), favorisé par le SPD, n'est pas tranchée. Elle fera l'objet d'évaluations conjointes, y compris des expériences étrangères, en 2006. Le nouveau gouvernement a annoncé que la partie, jusqu'ici paritaire, des cotisations patronales, sera gelée à 6,63 %. De futures augmentations des cotisations seront

1. La continuité annoncée en la matière contraste avec les premiers résultats d'une évaluation des mesures Hartz I-III (agences d'intérim, subvention des petits boulots et de la création d'entreprises individuelles, réforme de l'Agence fédérale pour l'emploi). Hartz IV (la fusion de l'aide aux chômeurs avec l'aide sociale) n'a pas fait l'objet d'une évaluation, car elle n'est entrée en vigueur qu'en 2005. En novembre 2002, le Parlement avait exigé une évaluation de la mise en œuvre des lois de réforme Hartz. Elle a été commandité à l'automne 2004 par le gouvernement Schröder à un certain nombre d'instituts de recherche qui ont livré, à l'été 2005, au ministère de l'Economie et du Travail une première série de rapports qui n'ont pas été rendus publics. Selon des informations rapportées par le quotidien économique *Handelsblatt* (27-28.12.2005), ces rapports attestent l'inefficacité de la plupart des mesures Hartz I-III. Notamment la mise en place des agences d'intérim, présentée comme une mesure phare de la réforme, n'a fait que rallonger les périodes de chômage et augmenter les coûts budgétaires. Seule la subvention de la création d'entreprises individuelles (*Ich-AG*) est jugée positive. Or, cette mesure prend provisoirement fin le 30 juin 2006. L'accord de gouvernement indique seulement que « toutes les mesures de la politique d'emploi feront l'objet d'une évaluation ».
2. Le contrat de gouvernement se contente d'annoncer que le dispositif actuel du salaire minimum, limité au secteur du bâtiment, sera étendu au secteur du nettoyage.

ALLEMAGNE

donc supportées exclusivement par les salariés.

A partir de 2012 (donc après la fin du contrat de législature actuel), l'âge de départ en retraite passera progressivement de 65 à 67 ans. En attendant, les cotisations retraite passeront de 19,5 à 19,9 % à partir de 2007. Un nouveau gel des pensions de retraite est prévu pour quatre ans à partir de 2006.

En ce qui concerne le droit du travail, la CDU a pu imposer une modification de la protection contre le licenciement. Certes la CDU a renoncé à son projet d'élever les seuils d'effectifs de salariés pour bénéficier de cette protection. En revanche, elle a obtenu que la période d'essai pour les nouvelles embauches passe de 6 mois à 24 mois. Selon les calculs des organisations syndicales, cette mesure contribuera à la précarisation de 7 à 8 millions de salariés.

Tous les autres projets de modification de la législation du travail ont été abandonnés par la CDU. Cela concerne notamment l'abolition du principe de faveur et la possibilité d'accords dérogatoires négociés avec les conseils d'entreprise.

La CDU admet que la codétermination au niveau des entreprises (participation paritaire aux conseils de surveillance des grandes entreprises) constitue un « modèle à succès ». Pour faire face aux demandes patronales d'une révision de cette législation¹, le chancelier Schröder avait mis en place une commission d'ex-

perts, avec la participation de représentants patronaux et syndicaux, présidée par le politicien chrétien-démocrate Kurt Biedenkopf². L'accord de coalition engage le gouvernement à reprendre à son compte les éventuelles recommandations de réforme de cette commission – à condition qu'elles soient présentées de manière unanime. La CDU a également renoncé à modifier la législation sur la codétermination au niveau des établissements (les conseils d'établissement).

Réaction des acteurs sociaux

Pour les syndicats, déjà soulagés par le résultat des élections et la défaite des partisans d'un programme radical de dérégulation sociale, la grande coalition et son programme de gouvernement sont plutôt bienvenus. D'où leur appréciation quasi unanime, partagée par le président du DGB et par celui de l'IG BCE, traditionnellement proches du SPD, mais aussi par le président de l'IG Metall, traditionnellement plutôt critique : c'est mieux que ce que nous avons craint, mais moins bien que ce que nous avons espéré³. Tous sont soulagés que les attaques contre le droit protecteur du travail aient été écartées (sauf pour la protection contre le licenciement). Tous critiquent également la politique d'austérité des budgets publics et sociaux et les effets négatifs prévisibles sur la croissance. Dans une analyse détaillée du contrat de coalition, les services du DGB énumèrent les points

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Allemagne : controverses sur l'avenir du système de la codétermination », *Chronique internationale de l'IRES*, 92, janvier 2005.

2. Biedenkopf avait déjà dans les années 1970 dirigé une commission d'experts sur la codétermination paritaire dont le rapport a dressé un bilan globalement positif.

3. Cf. la déclaration de la direction du DGB du 15 novembre 2005 sur le contrat de coalition (www.dgb.de), l'interview de Hubertus Schmoldt in *Handelsblatt* 15.11.2005, et l'interview de Jürgen Peters in *IGM direkt*, 23.11.2005.

LA GRANDE COALITION, PROGRAMME ECONOMIQUE ET SOCIAL

positifs et négatifs de l'accord du point de vue des syndicats.

Les syndicats n'excluent pas des modifications ultérieures. Le président de l'IG BCE offre même la collaboration de son syndicat. L'IG Metall vise plutôt l'élaboration de positions syndicales autonomes qu'il appelle une « politisation » des syndicats. L'IG Metall vise également des revendications salariales fortes pour la renégociation de la convention salariale de la métallurgie qui arrivera à échéance en février 2005, de façon à compenser les pertes de pouvoir d'achat occasionnées par la politique d'austérité du gouvernement. L'IG Metall souhaite également inclure des composantes qualitatives dans la future convention collective, de façon à évaluer et à encourager les efforts d'innovation des entreprises.

Le syndicat des fonctionnaires DBB, une organisation « apolitique » et traditionnellement proche de la droite a, tout comme le DGB, fortement critiqué les mesures du gouvernement qui concernent les fonctionnaires¹. Ces critiques ne concernent pas seulement les pertes de revenus et de conditions d'emploi, mais l'ensemble du projet de « fédéralisation » du statut des fonctionnaires. Etant donné les difficultés financières de certains Länder, le DBB (comme le DGB) craint une forte différenciation future des statuts et des rémunérations. Le DBB réclame le respect à la fois des engagements du précédent ministre de l'Intérieur du gouvernement Schröder et de la candidate

Angela Merkel qui avait promis de mettre en œuvre son projet de restrictions en concertation avec le DBB. Il considère que le nouveau ministre de l'Intérieur, Wolfgang Schäuble (CDU), a trahi son obligation d'assistance aux serviteurs de l'Etat qui est à la base du droit allemand des fonctionnaires. Le DBB se sent donc, de son côté, également dégagé des obligations de réciprocité et menace ouvertement d'avoir recours à la grève, qui est actuellement interdite aux fonctionnaires.

Quant aux organisations patronales, dont les revendications déjà anciennes sont à la base du programme de gouvernement, elles ont exprimé leurs doutes sur la réalisation des objectifs. Ainsi, le président de la confédération des employeurs BDA conteste la présentation du programme de gouvernement et doute que l'objectif de baisser les cotisations en dessous de 40 % puisse être atteint. Les leaders des associations patronales craignent les effets négatifs de la hausse de la TVA sur la conjoncture. Pour le président du BDI, cette hausse serait acceptable seulement à condition d'être consacrée intégralement à la baisse des cotisations sociales et non pas également à la consolidation des budgets publics. Ce sont les représentants de l'artisanat qui craignent le plus les effets négatifs de la hausse de la TVA. Le président de l'association de l'artisanat a même rédigé une déclaration commune à ce sujet avec le président du DGB. Tous craignent les effets pervers du programme gouvernemental et une

1. Le DBB, qui n'est pas affilié au DGB, est actuellement la seule organisation syndicale qui gagne des adhérents, alors que toutes les fédérations affiliées au DGB continuent à en perdre. Jusqu'en 1993, les syndicats du DGB syndiquaient plus de fonctionnaires que le DBB, mais depuis cette relation s'est inversée : le DGB n'a plus qu'un demi-million de fonctionnaires parmi ses 7 millions d'adhérents, alors que le DBB revendique environ 1 million de fonctionnaires parmi ses 1,3 million d'adhérents. Le taux de syndicalisation des fonctionnaires est un des plus élevés en Allemagne.

ALLEMAGNE

hausse ultérieure du chômage qui induirait une spirale déflationniste.

Un tournant pour l'emploi ?

Toutes ces craintes sont formulées pour les perspectives à moyen et long terme. Rappelons que la hausse de la TVA n'est programmée que pour 2007. En attendant le gouvernement espère profiter d'une embellie de la situation de l'emploi apparue à la fin de 2005 – que le SPD attribue aux mesures de l'Agenda 2010 mises en place par le gouvernement Schröder et la CDU au changement du climat des affaires produit par l'arrivée d'Angela Merkel à la tête du gouvernement. En effet, l'Allemagne enregistre

une baisse spectaculaire du nombre de chômeurs (-110 000 en données corrigées des variations saisonnières) en décembre 2005, le meilleur résultat atteint depuis la réunification. Les résultats publiés restent cependant encore incomplets et ne permettent pas d'affirmer que l'Allemagne renoue véritablement avec la croissance.

Sources :

Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine, Die Zeit, presse syndicale.

Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Rheinbach (Union Betriebs GmbH) 2005.