

Allemagne

Vers un pacte pour l'emploi (bis)

Udo REHFELDT

Le 7 novembre 1998 a eu lieu la première rencontre au sommet entre les partenaires sociaux et le gouvernement fédéral allemand en vue de la conclusion d'un "pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité". Cinq dirigeants syndicaux, quatre dirigeants patronaux et six ministres ont participé à cette rencontre qui a eu lieu à la chancellerie de Bonn à l'initiative et sous la présidence du nouveau chancelier fédéral, Gerhard Schröder. Les interlocuteurs ont décidé de se réunir suivant une périodicité régulière (en principe bimestrielle) et de mettre en place huit groupes de travail.

Le programme commun de gouvernement

La mise en place de cette structure de concertation fait partie de l'accord de gouvernement signé le 20 octobre 1998 par les partis social-démocrate et des Verts, qui a permis, après la victoire des deux partis aux élections législatives du 27 septembre, l'élection de Gerhard Schröder au poste de chancelier, le 27 octobre. Un précédent pacte pour l'emploi, voulu par le chancelier Kohl, avait échoué au printemps 1996, en raison de la sortie des syndicats de la table de négociation. Ils s'étaient sentis bernés par le gouvernement chrétien-démocrate-libéral

qui n'avait pas respecté ses engagements et avait décidé unilatéralement de diminuer les indemnités de congé-maladie. Le gouvernement avait ensuite fait voter un assouplissement du droit de licenciement et une baisse des prestations de retraite. Ces décisions, imposées par le parti libéral et l'aile droite du parti chrétien-démocrate, ont été ressenties par les salariés comme une rupture du compromis fondamental du modèle social allemand et ont immédiatement provoqué une contre-offensive syndicale. Ces affrontements ont certainement contribué à la chute du gouvernement Kohl aux élections de septembre 1998. Le candidat social-démocrate Schröder n'a pas seulement promis d'annuler ces réformes controversées, mais aussi d'œuvrer pour une reprise de la concertation sociale au sommet.

Schröder conçoit le "pacte pour l'emploi" non pas comme l'élaboration d'un texte unique, mais comme un processus de concertation permanente qui doit accompagner le travail du gouvernement pendant les quatre années de la législature. Les interlocuteurs ont maintenant accepté le principe d'un rythme bimensuel pour les réunions au sommet, préparées par des groupes de travail. Pour le

ALLEMAGNE

gouvernement, le pacte pour l'emploi, conçu comme institutionnalisation de la concertation sociale, doit d'abord aider à créer un " climat de confiance ". Il doit ensuite servir à créer des zones consensuelles d'analyse et de proposition de mesures pour combattre le chômage.

Selon les termes de l'accord de gouvernement, le pacte pour l'emploi doit permettre des accords sur les sujets suivants :

- garantie d'une qualification pour tous les jeunes ;
- intégration des jeunes chômeurs dans le marché du travail ;
- possibilités d'emploi pour les moins qualifiés ;
- " organisation flexible du temps de travail favorable à la création d'emplois " ; ceci désigne notamment la promotion du travail à temps partiel, des préretraites et la réduction des heures supplémentaires ;
- la modernisation de la formation professionnelle initiale et continue.

Les thèmes du pacte

Même si cette liste n'est qu'indicative, un certain nombre de thèmes sont, pour le moment, exclus de la concertation appelée pacte pour l'emploi. Ainsi, le gouvernement ne souhaite pas soumettre aux partenaires sociaux ses projets d'abolition de la législation Kohl, craignant d'indisposer les interlocuteurs patronaux. Pour des raisons inverses, il ne souhaitait d'abord pas inclure la réforme fiscale dans la concertation sociale. Les syndicats, qui constituent le principal soutien aux projets gouvernementaux, voulaient éviter que cette question n'aboutisse à des concessions au patronat. Le gouvernement a maintenant changé d'avis et souhaite présenter un projet de réforme de la

fiscalité des entreprises aux partenaires sociaux.

Un autre sujet controversé est celui des salaires. Le chancelier Schröder a expressément écarté l'idée d'un pacte qui échangerait une modération salariale contre une promesse patronale d'emplois nouveaux. Telle avait été la figure proposée en novembre 1995 par le président du syndicat IG Metall, Klaus Zwickel. Elle s'est immédiatement heurtée à l'hostilité patronale et à des problèmes de réalisation. Comment engager les entreprises dans une promesse faite par l'organisation patronale de branche ? Le gouvernement actuel a renoncé à quantifier ses objectifs de création d'emploi, contrairement au chancelier Kohl qui avait, dans le pacte de 1996, annoncé comme objectif de diminuer de moitié le nombre des 4 millions de chômeurs jusqu'en 2000. Quant à la modération salariale proposée à l'époque par l'IG Metall, celle-ci la récuse aujourd'hui et veille à l'autonomie de la négociation salariale de branche qu'elle ne souhaite pas incorporer dans la concertation tripartite pour l'emploi .

L'exclusion des salaires est quelque peu contradictoire avec l'hommage que Schröder (et d'autres protagonistes gouvernementaux) ont rendu à l'accord hollandais de Wassenar de 1982, en le présentant comme un modèle possible pour un pacte social allemand. Or, l'accord de Wassenar est un accord bipartite (syndicat-patronat) et organise précisément un échange entre modération salariale et réduction-réorganisation du temps de travail, notamment par la promotion du temps partiel . Il semble que ce soit surtout ce dernier aspect qui explique l'intérêt croissant pour le modèle hollandais, car le temps partiel est nettement

moins développé en Allemagne qu'aux Pays-Bas.

La contrepartie sous forme de modération salariale est controversée même à l'intérieur du gouvernement. Le ministre des Finances, Oskar Lafontaine et son secrétaire d'Etat et ancien conseiller économique, Heiner Flassbeck, y sont hostiles. Heiner Flassbeck, ancien directeur d'études de l'institut de recherches économiques DIW, est un des chefs de file de la minorité néo-keynésienne parmi les économistes allemands et prône un soutien de la demande intérieure pour améliorer la croissance et l'emploi. Il met en garde contre une progression salariale inférieure aux gains de productivité et est favorable à une coordination européenne des politiques économiques, fiscales et d'emploi comme base pour un "pacte européen de croissance et d'emploi" tel que l'a proposé Gerhard Schröder au sommet de Vienne.

Les organisations patronales allemandes ont, sans se référer explicitement au modèle hollandais, demandé à inclure la question salariale dans la concertation tripartite. En raison des négociations de branche en cours, l'IG Metall y est actuellement hostile, mais le président du DGB et le président de la fédération de la chimie ont laissé entrevoir la possibilité que, plus tard, il puisse y avoir des accords pour fixer de nouveaux cadres à la négociation salariale.

La question salariale est cependant déjà une composante implicite d'au moins deux sujets mis à l'ordre du jour de la concertation. L'un concerne la subvention partielle des salaires pour l'embauche de chômeurs à faible qualification. Ce projet, appelé "salaire combiné", est le cheval de bataille du

président de l'association des employeurs, Dieter Hundt.

Les fonds de retraite

Les implications salariales sont encore plus fortes dans un autre projet destiné à constituer le noyau central du pacte pour l'emploi : les fonds conventionnels de retraite ("Tariffonds"). Lors de la réunion de décembre, un projet pour la constitution de tels fonds a été présenté par le ministre du Travail, Walter Riester. Il s'agit de la concrétisation de propositions syndicales plus anciennes, notamment de l'IG Metall. Riester est lui-même issu de l'IG Metall, dont il était le vice-président et le responsable de la politique contractuelle. Il y jouait le rôle de chef de file du courant "moderniste" et s'était distingué par la recherche d'un compromis nouveau avec le patronat, destiné à sauvegarder l'instrument de la convention collective de branche, tout en garantissant, par des clauses d'ouverture, des souplesses d'adaptation au niveau des entreprises en fonction de leurs besoins économiques. Son attitude pragmatique et sa réputation en faveur du compromis lui ont permis, lorsqu'il s'est agi de surmonter les réticences du président de la confédération des employeurs, Dieter Hundt, de discuter de ce projet dans le cadre du pacte pour l'emploi.

Le projet de fonds proposé par Walter Riester vise plusieurs objectifs en même temps. Dans un premier temps, les fonds doivent financer les départs volontaires avant l'âge légal de départ en retraite, actuellement fixé à 65 ans. Selon la législation en cours, les salariés ont la possibilité de partir en retraite anticipés, mais doivent alors supporter une diminution importante des prestations (jusqu'à 18 % du taux standard). Les fonds de retraite doivent compenser une partie de ces pertes.

ALLEMAGNE

(Le gouvernement a abandonné son intention initiale de compenser ces pertes en totalité.) Etant donné les limites de financement, les départs pourront s'effectuer, pendant une période de cinq à quinze ans progressivement à 64, puis à 63 et finalement à 60 ans. Dans une deuxième phase, ces fonds seront capitalisés et serviront alors à compléter les retraites des cotisants. Les formes de financement et de gestion des fonds seront déterminées par les partenaires sociaux. Sur ces modalités, les conceptions sont encore très éloignées. Pour Dieter Hundt, les fonds devraient être constitués au niveau des entreprises et uniquement par des cotisations de salariés. Le président du syndicat de la chimie partage cette conception. En revanche, le président de l'IG Metall, Klaus Zwickel, revendique un financement paritaire sur la base d'une convention de branche. Zwickel a aussi revendiqué un système fondé uniquement sur la répartition, mais cette position semble de plus en plus minoritaire dans le camp syndical. Le ministre du Travail souhaite une couverture aussi large que possible et a annoncé son intention d'utiliser plus largement l'outil de l'extension des conventions collectives pour contraindre aussi les entreprises non adhérentes à une fédération patronale à participer à son financement.

Selon le ministre du Travail, la mise en place d'un tel système aura plusieurs effets économiques. Globalement, elle freinera la progression des retraites qui seront plus étroitement liées à la progression des salaires, qui sera elle-même modérée. Toutefois, dans la deuxième phase, lorsque les cotisants bénéficieront eux-mêmes des nouvelles retraites complémentaires, la demande intérieure sera stimulée. Dans cette deuxième phase,

l'inflexion démographique rendra moins nécessaires les départs anticipés en retraite. Dans le système proposé, les charges seront réparties de façon plus équilibrée que dans le système actuel. Les cotisations seront exonérées de l'impôt, les prestations, en revanche, lui seront soumises. De cette façon, le financement du système ne reposera pas uniquement sur les jeunes, mais les retraités les plus aisés seront également mis à contribution.

Un autre thème pour les rencontres sera la diminution des heures supplémentaires. Selon des calculs de l'Office fédéral du Travail, la diminution de 40 % des 1,8 milliard heures supplémentaires annuelles correspondrait à un potentiel de création de 400 000 nouveaux emplois. Le patronat tient cependant beaucoup à ce volant de flexibilité, mais s'est montré disposé à trouver un compromis. Le ministre des Finances, Oskar Lafontaine, a menacé les partenaires sociaux de limiter par la loi le recours aux heures supplémentaires, s'ils ne trouvent pas eux-mêmes une solution.

Comme il fallait s'y attendre, la première réunion n'a pas abouti à des accords substantiels entre les interlocuteurs. Tout au plus, le gouvernement a-t-il reçu une approbation par les partenaires sociaux de son programme d'urgence pour les jeunes chômeurs. Ce programme de 2 milliards de marks, financé à 30 % par le Fonds social européen, vise à donner un emploi ou une formation à 100 000 jeunes. Pour les autres thèmes évoqués, les interlocuteurs ont décidé de mettre en place huit groupes de travail (politique fiscale, réforme des assurances sociales, retraite anticipée etc.) qui doivent préparer des propositions pour les prochaines réunions au sommet. Un groupe spécial, composé de scientifiques, doit analyser

les éventuelles faiblesses compétitives de l'économie allemande. La prochaine rencontre au sommet est prévue pour le 25 février 1999.

Sources :

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