

LE LICENCIEMENT ECONOMIQUE COMME FACTEUR D'EXCLUSION SOCIALE

1ère étape: comparaison entre les contextes nationaux

PHASE V: LE ROLE DE L'ETAT ET DES ASSOCIATIONS FACE AUX
COMPRESSIONS DE PERSONNEL EN ALLEMAGNE

14.05.99

1	POLITIQUE DE L'EMPLOI ET POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN GÉNÉRAL	2
1.1	Définition des champs politiques essentiels	2
1.2	Les acteurs du service public	3
1.2.1	La politique fédérale du marché du travail	3
1.2.2	La politique du marché du travail des <i>Lands</i>	6
1.2.3	La politique du marché du travail des collectivités locales	7
1.3	Les organismes fournisseurs des mesures de la politique du marché du travail	7
1.4	Les organismes professionnels (associations)	8
2	L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL SOUS L'ÈRE KOHL	9
2.1	L'héritage keynésien	9
2.2	Le changement de tendance vers la mobilité dans la politique du marché du travail	9
3	RAPPORTS DE LA POLITIQUE ET DES ORGANISMES PROFESSIONNELS FACE AUX COMPRESSIONS DE PERSONNEL DANS LES ENTREPRISES 11	
3.1	L'absence du contrôle de l'état	11
3.2	Rapports de la société avec le changement de structure et le sous-emploi	12
3.3	La méthode traditionnelle : indemnisation et préretraite	13
3.4	La tentative actuelle pour sortir du modèle de préretraite	15
3.5	Nouvelles offres de la politique du marché du travail, plus proches de l'entreprise et orientées sur la mobilité	17
3.6	Prévisions de contenu des plans sociaux futurs	18
3.7	La politique des organisations	20
4	PROBLÈMES PARTICULIERS	21
4.1	Sur la question de la «Fragilité»	21
4.2	L'analyse de la politique de plan social future	22

1 Politique de l'emploi et politique du marché du travail en général

1.1 Définition des champs politiques essentiels

La méthode spécifique utilisée par les différents pays pour résoudre leur problèmes en matière d'emploi et de marché du travail se retrouve dans les concepts dominants mis en œuvre. Ces concepts constituent une «carte géographique» de champs d'action qui à leur tour déterminent les domaines de compétence des acteurs en présence. Afin de faciliter la compréhension il est nécessaire, avant de présenter les acteurs et leurs politiques, d'esquisser en premier lieu cette carte géographique :

- La politique qui tend à relever le niveau et à améliorer la structure et la répartition régionale des emplois est désignée par le terme de *politique de l'emploi*. Une politique de l'emploi est une politique économique qui est pratiquée en tenant compte des critères de l'emploi.
- A l'encontre de la politique de l'emploi *la politique du marché du travail* ne concerne pas en premier lieu les emplois et donc les employeurs, mais elle intéresse essentiellement la main œuvre. Cette politique dirige le déplacement des individus sur le marché du travail et la répartition des chances de trouver un emploi. Les mesures de *politique active du marché du travail* poursuivent principalement les objectifs suivants :
 - l'orientation des employés et des employeurs au travers de l'information et du conseil.
 - faire correspondre l'offre et la demande en servant d'intermédiaire de placement
 - l'amélioration du capital humain par la formation des personnels
 - aplanissement des obstacles entre l'individu et l'emploi (trajectoires d'insertion)
 - annihilation des réserves de l'employeur vis à vis de certaines catégories de main d'œuvre
 - soutien aux processus de mobilité sur le marché du travail.

La politique dénommée *politique passive du marché du travail* influence également le comportement de la main d'œuvre. Le droit aux indemnités compensatrices en cas de chômage ainsi que le montant et la durée de cette indemnisation constituent des conditions essentielles pour faciliter la recherche d'un nouvel emploi. Ces indemnités représentent en tant que transfert de moyens d'existence un trait d'union entre la politique du marché du travail et la *politique sociale*.

- Dans la mesure où il sert directement ou indirectement à la protection de l'emploi *le droit du travail* (voir détails dans la phase II) est destiné à protéger certaines catégories de salariés contre la perte de leur emploi ainsi que tous les employés en entreprise face à des décisions arbitraires ou discriminatoires de l'employeur. Rapporté aux processus de compressions de personnel il met à la disposition des salariés d'établissements dont l'importance est supérieure à 10 salariés un cadre de procédures et de règlements d'arbitrage dont le fruit consiste la plupart du temps, à une indemnisation financière de l'employé par l'employeur pour la perte de son emploi ou par d'autres moyens de compensation destinés à réduire ce désavantage. Le droit du travail opère sur l'emploi une influence indirecte dans la mesure où il conditionne les compressions de personnel par des coûts et d'une

part les retarde par des procédures de décision coercitives mais d'autre part il les rend plus rationnelles et transparentes. Le droit du travail allemand ne prévoit pas de protection d'ordre général contre la perte de l'emploi en cas de compression de personnel.

- Les *conventions collectives* arrondissent les angles de la législation du travail pour les personnes concernées et pendant la durée de leur efficacité (voir détails dans la phase II). Dans la mesure où les conventions collectives raccourcissent les temps de travail hebdomadaires ou annuels elles ont une influence indirecte sur le niveau de l'emploi. Il existe également des conventions collectives, prévues pour certaines situations d'urgence limitées dans le temps, qui en contrepartie de réductions de salaire prévoient une sécurité de l'emploi; elles sont donc capables, à l'encontre des règles de droit du travail, de bloquer des compressions de personnel, ou tout du moins de sérieusement les entraver. Les mesures de politique active du marché du travail qui concernent des employés en activité (par exemple le chômage partiel ou le travail à temps partiel par catégorie d'âge)¹, peuvent être accompagnées de prestations fixées par conventions collectives (par exemple majoration des allocations de chômage partiel avec participation de l'employeur).

1.2 Les acteurs du service public

La compétente législative en matière de droit économique, de droit de promotion du travail (c'est à dire les lois fondamentales de politique du marché du travail) ainsi que pour le droit du travail repose de fait entre les mains du *parlement allemand*, donc du législateur au niveau fédéral.² Pour le droit du travail et la politique du marché du travail le pouvoir exécutif est assuré par le Ministère fédéral du travail et des affaires sociales et par contre pour la politique économique par le Ministère fédéral de l'économie. Les programmes particuliers de promotion de l'économie avec prédominance pour l'emploi sont décidés séparément aussi bien par l'autorité fédérale que par la direction des Lands. Toutefois le programme le plus important de promotion de l'économie «Devoir commun de promotion des structures économiques régionales» est un programme commun poursuivi par l'autorité fédérale et par les Lands.

1.2.1 La politique fédérale du marché du travail

En Allemagne, l'assurance chômage et la politique du marché du travail sont traditionnellement réglementées par une même législation. Il n'existe pas de législation faisant l'objet d'autant de modifications que celle-ci, mais toutefois, l'existence d'une législation très étendue, oblige, lors de tous les débats politiques de mise à jour, à une cohérence de forme et de contenu. La discontinuité de la politique du marché du travail est, en Allemagne, un thème de critiques constantes. Mais en comparaison de bon nombre d'autres, la politique allemande du marché du travail apparaît tout de même relativement stable et uniforme.

¹ La loi sur le temps partiel par catégorie d'âge de 1996 doit permettre aux salariés à partir de l'âge de 55 ans de profiter une période de transition jusqu'à la retraite et simultanément de promouvoir l'insertion de travailleurs au chômage. Cette loi n'étant pas un instrument de compression de personnel mais de remplacement et de rajeunissement du personnel nous ne la traiterons pas plus avant.

² Du point de vue de la constitution il s'agit de législations parallèles où les lois fédérales et celles des Lands se complètent. Comme en général le législateur fédéral examine intégralement les questions fondamentales et les régleme avec la même précision, les législations de Lands ne disposent plus dans la pratique que d'une marge restreinte.

La politique du marché du travail du gouvernement fédéral est mise œuvre par l'Agence fédérale pour l'emploi (A.F.P.E.)³ qui est une collectivité d'intérêt public directe, en autogestion tripartite qui comprend des représentants des travailleurs, des employeurs et des collectivités locales (aux niveaux fédéral, des Lands et des municipalités). L'AFPE est responsable aussi bien de la politique « passive » du marché du travail (attribution des allocations de chômage) que de la politique « active » du marché du travail (promotion du travail).

Mesures actives (entre autres) :

- Conseils d'orientation professionnelle et placement
- Aides à la mobilité, y compris les aides pour la création d'activités indépendantes
- Subventions salariales pour les employeurs
- Formation professionnelle permanente
- Promotion de l'emploi
- Financement d'une partie des montants de salaire pour le chômage partiel (prime de chômage partiel).

La politique fédérale du travail réunit ainsi des fonctions qui dans d'autres pays, sont réparties entre plusieurs organismes. Ce système permet, plus facilement, de conditionner les acceptations de paiement des allocations de chômage à la participation des chômeurs aux mesures de placement mises en œuvre par l'A.F.P.E.. Les dépenses servant à financer les mesures destinées à mettre fin au chômage individuel, sont en partie couvertes par l'économie des allocations de chômage ainsi réalisée, car les deux financements sortent de la même caisse.

La politique fédérale du marché du travail finance son administration et ses prestations en grande partie grâce aux cotisations d'assurance chômage qui présentent un taux fixe, actuellement de 6,5% du salaire brut, les cotisations sont payées à parts égales par l'employé et par l'employeur pour tous les emplois soumis aux assurances sociales obligatoires⁴.

Le système allemand d'assurance des risques de chômage suit point par point le principe d'une assurance. Le calcul des cotisations, par prélèvement d'un pourcentage sur les revenus, a pour conséquence que les prestations sont également ajustées sur les revenus. L'allocation de chômage qui dans le cas normal (chômeurs jeunes et d'âge moyen ayant suffisamment cotisé) est payée pendant une année, représente 60 pour-cent du salaire net précédent. Pour les chômeurs ayant des enfants à charge le montant est plus important : 67 pour-cent.

Après épuisement des droits à l'assurance chômage, l'allocation de solidarité au chômage⁵ (*Arbeitslosenhilfe*) ou allocation d'aide au chômage est accordée en fonction des ressources totales du foyer! C'est pourquoi, et dans la mesure où il n'y a pas d'autre source de revenu ou de richesse, et pas de membre de la famille à charge, le montant de l'aide l'assistance chômage versée se monte à 53 pour-cent du salaire net précédent. Pour les personnes

³ «L'Agence fédérale pour l'emploi» sera par la suite quelquefois remplacé par les lettres AFPE par rapprochement avec l'ANPE en France (n.d.trad.)

⁴ L'utilisation du terme d'assurances sociales obligatoires dans le droit social et dans les statistiques de l'emploi est expliquée dans la phase I.

⁵ Allocation spécifique de solidarité payée après épuisement des droits d'allocation de chômage (n.d.trad.).

ayant des enfants à charge le barème majoré est de 57 pour-cent. La durée des droits à l'allocation d'assistance chômage est illimitée, lorsque celle-ci est accordée en fin de droits aux allocations de chômage. Dans certains cas spéciaux ces droits sont limités à une année : en l'absence de droits aux allocations de chômage ou en cas de comportement incorrect du chômeur. Les personnes qui n'ont jamais travaillé ou n'ont pas travaillé pendant une longue période, n'ont aucun droit aux prestations de chômages et aux prestations d'assistance aux chômage. Du fait que l'allocation d'assistance chômage n'est pas une prestation d'assurance, elle est la seule à être financée par le budget fédéral.

D'autre part l'état fédéral couvre les déficits de l'AFPE par voie de subventions. Les dépenses consacrées à la politique du marché du travail par rapport au produit national brut étaient en 1995 en Allemagne légèrement supérieures à la moyenne européenne. Le même rapport existe entre dépenses actives et dépenses passives. La tendance de ces deux indicateurs est à la baisse depuis 1992 (Commission Européenne 1996 : 128ff.).

Au niveau national l'AFPE est structurée comme suit : une agence principale au niveau fédéral, des agences de Land au niveau régional et des agences pour l'emploi au niveau local (collectivités locales). Les *AFPE de Lands* couvrent en partie plusieurs Lands fédéraux, les Lands allemands ayant des territoires et des nombres d'habitants très variables.⁶ Les *Agences pour l'emploi locales* sont à l'exception des grandes villes responsables de plusieurs villes et collectivités locales (regroupements de plusieurs municipalités). Elles entretiennent également des antennes dans certains arrondissements de grandes villes ou du moins dans les municipalités satellites les plus importantes de leur territoire de compétence. Les AFPE de Lands et les agences locales coopèrent avec les gouvernements de Lands ou avec les communes et les collectivités locales sous leur compétence, mais elles n'en sont pas tributaires. Elles sont uniquement tributaires des autorités supérieures au sein de l'AFPE. Les gouvernements de Lands ou les collectivités locales sont représentés à un tiers des sièges dans les commissions d'administration des AFPE des Lands ou des AFPE locales.

Les pouvoirs de décisions des organes de gestion autonomes des trois niveaux de responsabilité des AFPE sont relativement faibles. Les règles fondamentales régissant les activités des AFPE peuvent être concrétisées précisément pour de nombreux cas prévus dans la législation par le Ministère fédéral pour le travail et les affaires sociales par l'intermédiaire de décrets. Au niveau inférieur il existe des arrêtés de l'AFPE fédérale qui sont émis par l'organe supérieur de gestion autonome. Les pouvoirs de gestion autonome sont de troisième rang, ils interviennent après le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le Ministère fédéral pour le travail exerce également le pouvoir de surveillance de l'AFPE fédérale et c'est lui qui accorde les subventions budgétaires. Les cotisations d'assurance chômage et les prestations d'assurance chômage étant déjà fixées par la législation, l'organe de gestion autonome ne possède plus de pouvoir de décision sur les montants de recettes et de dépenses. Les demandes de l'organe de gestion autonome concernant l'extension des mesures de politique active sur le marché du travail au-delà des prévisions de recette par une augmentation des subventions budgétaires sont autant d'appels restés vains et de moins en moins entendus en raison, ces dernières années, de la pres-

⁶ Le Land Rhénanie-du-Nord-Westphalie est le plus grand d'Allemagne et possède pratiquement autant d'habitants que la Hollande ou que l'ancienne R.D.A. Le plus petit Land est Brême qui comprend deux villes dont la population totale est inférieure à 700.000 ha.. L'AFPE compétente est celle de la Basse-Saxe.

sion exercée par la réalisation des critères de Maastricht.

La réforme de la loi de promotion du travail, mise en vigueur en 1998 (voir en détail ci-dessous), a toutefois fait bénéficier les AFPE locales et leurs commissions de gestion d'une marge de manœuvre pour la détermination de structures de dépenses concernant les mesures actives de promotion du travail. Jusqu'ici les moyens budgétaires destinés aux différents instruments de promotion du travail, prévus par la législation, ont été de façon centralisée budgétisés et répartis aux différentes AFPE par l'intermédiaire de clés statistiques spécifiques. Aujourd'hui les agences locales de l'emploi reçoivent un budget global pour financer des mesures actives de promotion du travail; la répartition suivant les types de mesures est effectuée de façon décentralisée avec la participation de l'organe autonome de gestion. Ainsi une AFPE peut faire porter le poids principal des crédits sur la formation professionnelle continue des chômeurs, tandis qu'une autre AFPE peut mettre l'accent plutôt sur des projets d'emplois publics, ou une troisième peut privilégier la réinsertion de chômeurs de longue durée par la répartition de subventions sur les salaires vers des employeurs du privé. Ce qui est nouveau également, c'est que 10% des subventions peuvent être utilisées pour des projets «libres», c'est à dire pour des formes expérimentales et innovantes de promotion individuelle; leur contenu n'est pas défini par la législation.

1.2.2 La politique du marché du travail des *Lands*

Dans les derniers 10 à 15 ans *les Lands fédéraux* ont entrepris à des degrés différents leurs propres activités en matière de politique active du marché du travail. Ce développement a été particulièrement renforcé à partir de 1988 en raison de la réforme des structures des fonds européens, et plus précisément grâce à la nouvelle structure du fond social européen. En Allemagne ce sont les *Lands fédéraux* qui au niveau régional ont été les partenaires de la mise en place et de l'adaptation des programmes opérationnels. Les moyens de financement européens sont uniquement délivrés en tant cofinancements, ce qui a conduit les *Lands* à débloquer pour la poursuite de leur politique du marché du travail d'importants moyens budgétaires.

Seule une partie des subventions du FSE⁷ concerne le problème des salariés menacés par des compressions de personnel. Les programmes généraux d'intervention de l'objectif 3 concernent uniquement des chômeurs ou des personnes qui ne sont jamais entrés dans le circuit de l'emploi. Les interventions s'adressant à des salariés encore munis d'un emploi, mais devant faire face à des compressions de personnel dans des entreprises; il doit s'agir d'un des cas suivants :

- suivant l'objectif 2, dans les régions touchées par des récessions de développement industriel
- suivant l'objectif 4, quand il est possible, par une adaptation de la main œuvre aux processus de mutation des industries et aux changements des systèmes de production, d'éviter la perte des emplois
- et enfin également pour les régions durement touchées par le démantèlement de certaines branches de l'économie et qui donc peuvent bénéficier de ces initiatives communautaires (RECHAR, RESIDER, RETEX, RENAVAL).

Quand des entreprises importantes doivent engager des compressions de personnel importantes, on peut voir une intervention éventuelle du gouvernement du Land correspondant. Suivant la composition politique du gouvernement du Land concerné,

⁷ FSE = Fond Social Européen (n. d. Trad.)

mais également suivant les traditions industrielles attachées à ce Land, les différents gouvernements de Lands sont prêts à intervenir à différents degrés dans ce type de situations. Les interventions sont orientées, la plupart du temps, dans le sens d'un règlement socialement acceptable des compressions de personnel, et dans le sens de la promotion pour la création de nouveaux emplois dans la région touchée. En règle générale, ces interventions sont réalisées par l'intermédiaire de programmes promotionnels et de budgets déjà existants. On fait de toute façon, ce qu'on peut faire – mais en cas de catastrophes de l'emploi relayées par les médias, les choses sont faites de façon plus concentrée, avec une meilleure coordination, dans un délai plus restreint et de plus avec un effet médiatique plus important.

1.2.3 La politique du marché du travail des collectivités locales

Le dernier recours d'assistance sociale est représenté en Allemagne par l'aide sociale. Celle-ci est réglementée par le législateur au niveau fédéral mais elle est toutefois financée par les *villes d'importance* ou les *collectivités locales*⁸. Une proportion croissante de ces aides, qui représente actuellement plus d'un tiers des cas d'assistance d'une certaine durée⁹, est conditionnée par le chômage. Les catégories concernées sont essentiellement :

- des personnes qui pour la première fois dans leur vie nécessitent un emploi pour subvenir à leurs besoins; celles-ci n'ayant pas encore droit à des allocations de chômage car elles n'ont pas encore payé de cotisations d'assurance.
- des personnes qui après une longue interruption de travail veulent reprendre une activité mais dont les droits à l'assurance chômage sont épuisés.
- des chômeurs dont le montant des revenus d'allocation chômage se situe sous le plafond légal donnant droit à l'aide sociale¹⁰; ils ont alors droit à un montant compensatoire d'aide sociale. Cela s'applique en particulier aux chômeurs dont les revenus sont faibles et qui ont à charge des enfants ou une famille.

Les charges croissantes supportées par les budgets des municipalités, et dues au chômage, obligent ces dernières à développer de plus en plus leur propres mesures indépendantes de politique du marché du travail. Comme la liste indiquée plus haut le laisse entendre, les catégories ciblées par cette politique se situent plutôt en marge du circuit de l'emploi. En conséquence de quoi les municipalités et les collectivités locales ne sont pas considérées comme des acteurs essentiels en ce qui concerne les compressions de personnel, elles ne seront donc pas dans la suite du texte examinées de façon plus approfondie. Toutefois on peut envisager que les sociétés fournisseurs de promotion du travail, ainsi nommées (voir aussi la section 2.6), dont les municipalités et collectivités locales sont en partie actionnaires, connaîtront une activité croissante par le subventionnement de mesures au bénéfice des victimes de compressions de personnel.

1.3 Les organismes fournisseurs des mesures de la politique du marché du travail

En dehors des services de placement et de conseil d'orientation, les

⁸ Elles sont des regroupements de municipalités qui possèdent une finalité de gestion administrative.

⁹ Il existe également une forme d'intervention ponctuelle qui concerne les cas d'extrême urgence.

¹⁰ Ce niveau de revenus représente en Allemagne le niveau défini légalement d'existence minimum. Du fait de l'absence d'un salaire minimum d'insertion (SMIC) garanti, il reste le seul moyen officiel de référence.

AFPE n'appliquent pas elles-mêmes les mesures actives de la politique du marché du travail. Quand ce ne sont pas des entreprises normales qui reçoivent les subventions – comme par exemple pour les subventions sur les salaires pour la réinsertion des chômeurs de longue durée –, la politique active du marché du travail est mise en application par des organismes fournisseurs spécialisés. Au travers de nombreuses initiatives différentes issues des communes, des cercles religieux, des organisations de bienfaisance, des syndicats, des chambres de l'artisanat et de l'industrie, ainsi que du «Nouveau mouvement social» des années 80, il s'est développé un nouveau paysage composé de multiples organisations sans buts lucratifs. Celles-ci réalisent essentiellement des mesures de formation professionnelle permanente ou d'emplois entièrement subventionnées, la fusion de ces deux types de mesures est actuellement en pleine croissance.

Dans le cadre du développement de nouvelles mesures plus actives pour le traitement des compressions de personnel dans les entreprises (voir paragraphe 2.4.), de nouveaux besoins voient le jour pour les prestations de la politique du marché du travail. Le groupe ciblé par ces nouvelles prestations n'est pas celui des chômeurs de longue durée, mais elles s'adressent à des personnes menacées de la perte de leur emploi. Ces nouvelles offres sont en partie mises sur pied par les organisations déjà existantes, et d'autre part par de nouveaux types de fournisseurs de mesures de la politique du marché du travail.

1.4 Les organismes professionnels (associations)

Les associations comprennent d'une part *les syndicats* et d'autre part les associations d'employeurs et les confédérations patronales ainsi que les organismes dirigeants des chambres de l'économie.

Les syndicats les plus représentatifs par le nombre des adhérents sont de loin les syndicats des secteurs professionnels, ils sont réunis au sein de la confédération fédérale des syndicats allemands. Ces syndicats de secteurs professionnels connaissent actuellement un processus de fusions multiples tendant à réduire leur nombre qui était de 16 au départ (dans les années 80) après avoir déjà connu des réductions. Il existe entre les syndicats indépendants et la confédération syndicale fédérale un partage des tâches où les syndicats indépendants sont les seuls partenaires faces aux associations patronales lors de négociations de conventions collectives, tandis que le rôle de la confédération concerne la représentation des intérêts au niveau politique. Cela n'empêche toutefois pas les syndicats indépendants également de donner publiquement leur avis sur les questions de politique de l'emploi et de politique du marché du travail.

Il existe chez les *employeurs* une structure et une répartition des tâches identiques, ils sont représentés par des associations indépendantes organisées par branches et par régions qui agissent en tant que partenaires de négociations et de contrat avec syndicats dans le cadre de la mise au point de conventions collectives. Les employeurs sont représentés également par une confédération fédérale des organisations patronales allemandes qui est la porte-parole de la politique générale du patronat. D'autre part il existe des associations d'entrepreneurs structurées par professions qui défendent les intérêts de leur secteur – sous l'aspect politique essentiellement dans le secteur de l'industrie – et qui souvent sont représentées au niveau fédéral par des fédérations. Enfin les chambres de droit public de l'économie disposent

aussi (essentiellement les chambres des métiers et les chambres du commerce et de l'industrie) d'organisations au niveau fédéral. Ce qui signifie en somme que le «patronat» est représenté sur la scène politique par trois organes.

2 L'évolution des politiques de l'emploi et du marché du travail sous l'ère Kohl

2.1 L'héritage keynésien

L'adaptation du keynésianisme débuta en Allemagne de l'Ouest avec la *loi sur la stabilité et la croissance* mise au point à l'époque, en 1967, par la grande coalition formée par les démocrates chrétiens et les sociaux démocrates. Cette loi est aujourd'hui encore en vigueur. Des cibles d'origine formant le «carré magique», (1) stabilité du niveau des prix, (2) croissance constante et appropriée, (3) équilibre de la balance du commerce extérieur et (4) maintien de l'emploi à un haut niveau, aujourd'hui seules deux premières - agencées du critère de Maastricht de consolidation du budget – conservent en politique un aspect pratique. Comme auparavant à partir de 1982 sous la coalition des libéraux chrétiens démocrates (et en partie également dans les dernières années de la coalition sociaux-libérale du gouvernement Schmidt) où les règles keynésiennes avaient été remplacées par une politique néo-libérale de l'offre, le terme de politique de l'emploi a également été repoussé dans l'oubli. Depuis, la politique fédérale s'est basée par un concept stipulant que c'est le marché qui décide du niveau et de la structure de l'emploi et que la politique possède à cet endroit aucune influence.

Dans les faits et pour des raisons pragmatiques le gouvernement a changé de comportement après la réunification de l'Allemagne et face à l'effondrement de l'emploi en Allemagne de l'Est et il s'est pourvu de programmes complets pour influencer le marché du travail, qui seront à nouveau fortement relancés au cours de l'année électorale 1998. La politique du marché du travail doit contribuer à remplacer les insuffisances de la politique de l'emploi. Cela signifie au niveau des politiques fiscale et de répartition qu'une grande partie des coûts dus au rassemblement des deux Allemagne ne doivent pas être supportés par le contribuable mais par le groupe plus réduit des salariés soumis aux cotisations sociales obligatoires. Les salariés payent d'une part directement par l'intermédiaire de prélèvements plus importants sur le salaire brut et d'autre part indirectement par une augmentation du prix de leur travail.

Tandis que la politique pratique pour des raisons d'opportunité présente encore certains caractères keynésiens, la politique aux niveaux conceptuel et législatif a elle entre temps complètement tourné le dos à la politique du marché du travail keynésien.

2.2 Le changement de tendance vers la mobilité dans la politique du marché du travail

La *loi de promotion du travail* de 1969, comme la *loi sur la stabilité et la croissance* créées par la grande coalition, avaient entamer le rapprochement. La cible essentielle fixée de politique du marché du travail disait : «*pour améliorer en continu la structure de l'emploi et ainsi la promotion de la croissance commerciale il est essentiel d'avoir pour objectif un taux d'emplois important et de maintenir ce niveau*» (§ 1 AFG). Suite aux expériences faites de plein emploi et de la première crise de 1967, qualifiée aujourd'hui de crise économique sans importance, et si l'on examine les

questions sur lesquelles la politique du marché du travail doit se pencher, il apparaît que le chômage et le manque de main œuvre ont la même importance (§ 2 Nr. 1 AFG). On a considéré que l'une des tâches essentielles de la politique du marché du travail consistait à combler les déficits structurels de main œuvre dans l'économie par des mesures de formation continue¹¹, et ce afin de promouvoir la croissance économique.

Peu d'années après l'environnement était fondamentalement changé. En 1975 le nombre des chômeurs dépassait pour la première fois un million, ce nombre est resté uniquement en 1978-1980 juste au-dessous de cette barre. L'objectif de haut taux d'emplois a pris pratiquement et à ce moment toute son importance; mais il s'est avéré également que les moyens engagés par la politique du marché du travail, seuls, n'étaient pas suffisants pour atteindre cet objectif. La politique de l'emploi telle qu'elle est définie plus haut en tant que politique économique capable de promouvoir l'emploi a été sous le régime Kohl pratiquement abandonnée. Toutefois sur le papier l'objectif déterminé de «conservation d'un haut taux d'emplois» a survécu aux nombreuses modifications que la loi de promotion du travail a du subir pendant ses presque 30 années d'existence.

La loi sur la promotion du travail a été complètement remplacée par une loi entièrement nouvelle mise en vigueur au 1/1/1998, le code social III (SGB III), qui décrit encore une fois «les devoirs de la promotion du travail» mais ne nomme aucun objectif. Dans la justification du projet de loi à propos de l'abandon de la détermination détaillée de cibles il est précisé qu'une liste d'objectifs serait en mesure de déclencher «*des attentes et des exigences irréalisables*» (Journal parlementaire fédéral 13/4941: 151). Dans la première section de la nouvelle loi la responsabilité pour l'emploi est reportée en premier lieu vers les employeurs et les employés. La tâche de la politique du marché du travail se réduit à aider «à l'équilibrage sur le marché du travail».

Alors que le concept d'origine de 1969 donnait la faveur au développement du capital humain et à la croissance de la qualité de l'emploi sur un marché du travail intérieurs stables orientés par de grosses entreprises, la nouvelle loi infléchit fortement la tendance vers la mobilité de la main œuvre dans un monde du travail devenu plus fluide. Cet objectif est conduit en partie par des sanctions et des mesures répressives, et en partie par de nouveaux instruments et de nouvelles offres. La liste suivante est limitée aux idées de base du nouveau concept; le chapitre 2.4 est consacré plus en détail aux salariés menacés par les compressions de personnels.

Eléments répressifs essentiels :

- Le terme de chômage, et donc le droit aux allocations de chômage liées, a été redéfini de façon plus restrictive. Le chômeur est du point de vue légal uniquement une personne qui recherche activement un emploi soumis aux cotisations d'assurance chômage obligatoires.
- Le terme d'emploi «acceptable», que le chômeur est obligé d'accepter quand il ne veut pas faire l'objet d'un délai de blocage pour le paiement de ses allocations de chômage, a été fortement modifié.¹²
- Les chômeurs sont tenus de renouveler leur inscription tous les trois mois s'ils ne

¹¹ Il faut ici se reporter dans le contexte de la fin des années 60 lors du démarrage des réformes et de l'amélioration du système de formation.

¹² Dans les premiers trois mois de chômage il faut accepter des diminutions de revenu jusqu'à 20%, dans les trois mois suivants jusqu'à 30%. Après 6 mois le chômeur doit accepter un emploi quand le salaire n'est pas inférieur aux allocations de chômage. La protection jusqu'ici existante en raison du statut de qualification a été supprimée.

désirent pas encourir la suppression de leurs droits aux allocations.¹³

La loi dispose de *nouveaux instruments* et d'instruments traditionnels¹⁴ modifiés, qui permettent de promouvoir la mobilité professionnelle et la réinsertion :

- De nouvelles possibilités ont été créées concernant la période de perception des allocations de chômage, il s'agit de stages pratiques ou d'emplois à l'essai qui permettent de connaître de nouvelles entreprises et activités et de pouvoir démontrer aux employeurs potentiels ses propres capacités de travail.
- Dans les instruments traditionnels de formation professionnelle continue des chômeurs et de promotion de l'emploi sur des projets d'intérêt général on a intégré la possibilité de stages pratiques chez des employeurs potentiels.
- Un droit d'aide de départ à la fondation de première entreprise pour les chômeurs fut introduit en Allemagne à partir de 1988 à l'aide de moyens de l'Agence fédérale pour l'emploi. Ce droit n'a cessé depuis d'être étendu, et des personnes peuvent en bénéficier qui possèdent encore un emploi mais sont menacées de chômage ou participent à des mesures contre le chômage.
- Les entreprises nouvellement fondées ou les petites entreprises dont le propriétaire est devenu indépendant depuis peu, reçoivent des subventions très importantes pour couvrir les charges salariales lorsqu'elles embauchent des chômeurs ou des personnes menacées de chômage.
- Le placement privé de main œuvre a été autorisé et les règlements de cession de personnels ont été encore allégés.

Cette philosophie qui met plutôt l'accent sur la mobilité et les changements que sur la protection du taux d'emplois est également visible au travers des aspects de la politique du marché du travail qui sont orientés sur les problèmes de l'emploi et les compressions de personnel dans les entreprises. De nouvelles réponses sont données à la question : comment un employé peut-il obtenir un nouvel emploi, mais une autre question reste sans réponse : où trouver de nouveaux emplois?

3 Rapports de la politique et des organismes professionnels face aux compressions de personnel dans les entreprises

3.1 L'absence du contrôle de l'état

Comme il a été largement expliqué dans la phase II, les licenciements collectifs en Allemagne doivent faire l'objet d'une déclaration mais il n'existe pas d'intervention de l'état tendant à empêcher, retarder ou réglementer ces licenciements. L'état garantit uniquement des règles de procédure suivant lesquelles un accord entre comités d'entreprise et employeurs doit être trouvé concernant l'ampleur, la liste des employés touchés et les indemnisations des licenciements envisagés. Le même traitement est applicable pour la protection individuelle contre le licenciement qui – hormis pour certaines catégories très protégées de salariés – n'est pas prise en charge du point de vue de l'assistance et de l'administration par l'état, mais doit être individuellement revendiquée par les employés en utilisant la législation devant les tribunaux

¹³ C'est une règle qui aura également des conséquences sur les statistiques du chômage, tout manquement de réinscription est enregistré en tant que sortie du statut de chômeur.

¹⁴ Toutes les nouveautés présentées ici n'ont pas été introduites lors de la réforme des fondements de la loi, certaines avaient déjà été ajoutées petit à petit ces dernières années dans l'ancienne loi.

du travail. Les comités d'entreprise et les employés syndiqués sont assistés dans ces conflits par des prestations des syndicats. Dans le même ordre d'idée les employeurs peuvent également faire appel à leurs organisations.

La conséquence du manque de contrôle de l'état, c'est en particulier l'absence de statistiques officielles sur les mesures de compressions de personnel ou tout du moins une évaluation en continu. Il existe une statistique de l'emploi (v. phase I) qui rend de manière exacte, avec un certain décalage temporel, la courbe d'évolution du personnel dans les établissements individuels. Mais cette statistique ne permet pas de tirer des conclusions au sujet des causes de ces variations ou des méthodes utilisées pour réaliser ces réductions de personnel. – Les licenciements et plans sociaux sont documentés par de nombreuses monographies empiriques, celles-ci sont analysées en phase III.

3.2 Rapports de la société avec le changement de structure et le sous-emploi

En 1965 les emplois du secteur secondaire atteignaient en Allemagne de l'Ouest leur niveau de record absolu et au milieu des années 70 le nombre d'emplois du secteur tertiaire dépassait et de loin les emplois du secteur secondaire. La crise de l'emploi de 1974/75 signalait la fin de la période d'après-guerre et de plein-emploi conditionnée par la reconstruction et la promotion du développement. A partir du processus cyclique de récession né de cette époque que l'on connaît encore aujourd'hui et qui touche particulièrement les branches «mûres» de l'industrie, une méthode de résolution s'est développée qui influence encore aujourd'hui la société allemande. On cherchait à éviter les licenciements en concentrant les compressions de personnel sur les employés âgés en leur proposant une retraite anticipée «volontaire» accompagnée des conditions les plus attrayantes possibles. Récemment encore tous les intérêts de la société semblaient converger vers cette méthode de résolution :

- Les entreprises avaient ainsi la possibilité de rajeunir leur personnel et donc d'augmenter la productivité. Elles épargnaient des coûts de formation continue pour les employés âgés qui sinon seraient devenus indispensables, mais aussi avec une possibilité d'amortissement plutôt incertaine compte tenu du peu de temps d'emploi restant. Mais également le schéma longtemps dominant dans l'industrie de grande série *de formation de qualification «sur le tas»* pratiquement gratuite avait atteint ses limites en raison du développement des techniques face à la formation de base insuffisante et vieillie des salariés les plus anciens qui ont passé leur jeunesse à la guerre et pendant la période d'après-guerre ou n'ont pu dans leur pays d'origine bénéficier d'une réelle formation professionnelle.
- L'argument décisif qui a rencontré l'approbation de ce modèle par la main œuvre concernée fut qu'on ne les obligeait pas à changer d'entreprise, ou de branche et d'activité professionnelle pendant le troisième tiers de leur vie professionnelle. Les employés concernés étaient en grande partie contents de quitter plus tôt une activité professionnelle la plupart du temps pénible et dangereuse pour la santé. «Faire de la place aux jeunes» était devenu une valeur de société capable d'agencer l'éthique allemande du travail et de faire avancer la retraite au rang de phase indépendante de biographie. Il n'y avait plus lieu d'avoir honte à cause de «l'oisiveté aux frais de la communauté» si l'on choisissait d'opter pour une retraite anticipée, mais c'était devenu un désistement solidaire en faveur des bienfaits du travail qui lui devenait rare.
- La restructuration inévitable et objective de l'emploi par secteurs était ainsi réali-

sée non pas par des mesures de rupture ou de mobilité au sein de la vie professionnelle individuelle mais régulée par les générations. D'autre part la perspective d'une vie professionnelle d'une courte durée agrémentée d'une fin financièrement intéressante redonnait pour les jeunes travailleurs arrivant sur le marché du travail un nouvel attrait pour les industries en perte de vitesse.

- Du fait que «les sureffectifs en société» ont été, autant que possible, repoussés en fin de vie professionnelle il a été possible en Allemagne, comparativement, de contenir le chômage des jeunes dans un cadre restreint. Une partie du sous-emploi a été complètement rayée des statistiques du chômage; une partie des groupes concernés par les statistiques de chômage a vécu différemment ce statut par rapport à d'autres groupes de chômeurs car elle ne subissait plus les contraintes de recherche et d'acceptation d'un nouvel emploi.

Ce modèle a conduit aux conséquences précédentes lors de la maîtrise de la rupture des structures dans les nouveaux Lands de l'Est de l'Allemagne, au moment de la réunification de l'Allemagne. En l'espace de deux ans plus d'un million de salariés âgés de plus de 55 ans ont été «retirés du marché». Comme il n'y avait pas de Konzerns privés pourvus de réserves financières derrière les grosses entreprises en faillite, cette épreuve de force a mis en lumière ce qui se produit depuis toujours en Allemagne de l'ouest. La majeure partie des retraites anticipées est financée par les systèmes d'assurances sociales par l'intermédiaire des cotisations des employés et des employeurs.

3.3 La méthode traditionnelle : indemnisation et préretraite

La politique ouest-allemande a contribué massivement au développement de la «préretraite». Au début des années 80 le gouvernement fédéral, nouveau à l'époque, a répondu à la campagne de certains syndicats en vue de la réduction de la durée de travail hebdomadaire, par un modèle de contre proposition consistant à étendre l'abaissement de l'âge de la retraite. La loi de 1984-1988 en vigueur sur la préretraite revenait cher aux entreprises et comprenait des désavantages importants pour les salariés concernés c'est pourquoi elle a été très rarement mise en application¹⁵. Mais d'autres mesures ont permis de bâtir des canaux efficaces pour permettre d'évacuer la main œuvre devenue inutile :

- Dès 1957 les ouvriers avaient la possibilité (pour les employés déjà depuis 1929) après une année de chômage de prendre leur retraite à 60 ans. De même les femmes possédaient ce droit d'une manière générale. La limite d'âge légale était de 65 ans, et pour une période de cotisation d'au moins 35 ans, de 63 ans. Pour les hommes sans problème majeur de santé le seul moyen de prendre leur retraite à 60 ans était le passage obligatoire par une période de un an de chômage. Cette solution était attrayante quand les avantages financiers étaient en fonction. (Pour la répartition des entrées en retraite suivant les types de retraites voir Phase I.)
- En 1986 les chômeurs ayant atteint 58 ans sont dégagés des obligations de recherche d'emploi et d'acceptation des offres de placement des agences fédérales de l'emploi s'ils s'obligent à accepter une retraite anticipée à 60 ans pour cause de chômage.
- Dans les années 1994 à 1996 environ 140.000 personnes possédaient ce statut spécial de chômage qui n'entrait pas en compte dans le décompte officiel du taux de chômage.

¹⁵ Le nombre des cas d'application se monte à environ 140.000.

- En 1987 les délais de droits aux allocations chômage sont organisés par tranches d'âge. Tandis que la durée normale des droits pour les salariés ayant payé de longues années les cotisations obligatoires est de un an, cette durée se prolonge par paliers à partir de l'âge de 42 ans, jusqu'à atteindre 2 ans et 8 mois à l'âge de 54 ans révolus.
- En 1988 l'instrument déjà existant de chômage partiel pour cause de conjoncture¹⁶ a été remplacé au profit de la réforme spéciale de « chômage partiel pour raisons de structure », au départ uniquement dans la sidérurgie, mais étendu plus tard à d'autres secteurs. Techniquement et économiquement les emplois sont déjà supprimés, et le taux de non activité atteint dans la pratique 100%, c'est à dire que les salariés « chômeurs partiels » ne travaillent véritablement plus.¹⁷ Il s'agit uniquement de subventions¹⁸ destinées à maintenir la continuité des rapports de travail et à retarder l'inscription au chômage.
- Dans l'industrie minière et les industries du fer et de l'acier, c'est à dire dans les secteurs concernés par le contrat de la communauté européenne sur le charbon et l'acier, les subventions d'adaptation jouent un rôle important en tant que source de financement de plans sociaux. C'est ce qui a permis aux entreprises, grâce à une amélioration des allocations de chômage, de combler financièrement des périodes de transition allant parfois dans les cas extrêmes jusqu'à 10 ans entre la fin de l'activité professionnelle et les droits aux allocations de retraite (v. l'exemple 2 qui suit).

Avec ce paquet d'instruments il a été possible de réaliser le cheminement suivant pour permettre la sortie anticipée de salariés hors du circuit de l'emploi :

Passage à la préretraite, exemple 1

Age	Statut
55/4	Entrée en chômage partiel pour raisons structurelles, 100% de non activité
57/4	départ volontaire vers le chômage avec indemnisation unique ou amélioration durable des allocations chômage
60	retraite anticipée pour cause de chômage

Pour un revenu salarial moyen net d'environ 2.500 DM par mois en 1997 la perte de salaire nette mensuelle en cas de chômage et de droit aux allocations chômage est de environ 1.000 DM. Pour compenser cette différence pendant une durée de 32 mois cela coûte 32.000 DM. Les indemnisations jusqu'à 36.000 DM sont en Allemagne exemptes d'impôt si l'employé a 55 ans et qu'il a travaillé au moins 20 ans dans l'entreprise concernée. Les cotisations sociales ne sont pas payées sur le montant de ces subventions (Pahde 1998).

Si l'on tient compte dans ce modèle des prestations de l'assistance au chômage, voir paragraphe 1.2.1

¹⁶ . La condition essentielle pour un chômage partiel conjoncturel est qu'il doit permettre de maintenir les emplois. Cette condition n'est pas indispensable quand il s'agit de la forme spéciale de chômage partiel pour raisons de structure.

¹⁷ Le chômage partiel normal du à la conjoncture voit le temps de travail individuellement diminuer ou interrompu par des jours ou des semaines chômées.

¹⁸ Pour les temps de travail chômés les intéressés touchent une allocation de chômage partiel qui correspond par le calcul et par son montant en gros aux allocations de chômage. Par contre l'entreprise doit continuer à payer entièrement les jours qui ne sont pas normalement ouvrables (congés et jours fériés) ainsi que les cotisations d'assurances sociales. En définitive l'entreprise bénéficie d'une réduction des charges salariales d'environ 60%.

qui est plus faible, et qui est payée en fin de droits aux allocations chômage en fonctions des revenus dans la famille, on obtient le modèle suivant :

Passage en préretraite, exemple 2 :

Age	Statut
50	Entrée en chômage partiel pour raisons structurelles, 100% de non activité
52 ¹⁹	départ volontaire vers le chômage avec indemnisation unique ou amélioration durable des allocations chômage (la durée des droits aux allocations chômeages est de 26 mois à cet âge, c'est pourquoi :)
54/2	transition avec les revenus de l'aide au chômage
60	retraite anticipée pour cause de chômage

Le contenu des plans sociaux consistait presque dans tous les cas, et presque uniquement, à améliorer par des indemnisations ou par paiement régulier les revenus des allocations de chômage (ou éventuellement des aides au chômage) et ce afin de maintenir un niveau de revenus nets acceptable avant l'entrée en phase de préretraite. Cette indemnisation représentait dans la pratique un taux de 80-90% du salaire net perçu jusque là et ce sans fournir de prestation de travail, c'est la raison du succès de ce modèle.

Les plans sociaux et les offres d'indemnisation pour les employés jeunes étaient orientés sur le même schéma de base, en notant toutefois que les montants d'indemnisation étaient en général calculés en fonction de l'âge et de l'ancienneté dans l'entreprise et étaient donc plus faibles pour les jeunes salariés (v. en détail Phase III). Les jeunes employés touchés par les compressions de personnel qui trouvaient tout de suite un nouvel emploi « acceptaient facilement l'indemnisation » ; d'autres l'utilisaient pour mieux supporter la période de recherche d'emploi. Quelques uns eurent tendance, en regard des facilités financières acquises, à ne pas effectuer avec le sérieux nécessaire leurs recherches d'emploi. Ceux-là ont du plus tard se rendre à l'évidence que la durée de leur période de chômage portait à elle seule ombrage à leurs chances d'embauche sur le marché du travail.

3.4 La tentative actuelle pour sortir du modèle de préretraite

Après le grand boom de la réunification en Allemagne on a entamer en Allemagne de l'Ouest en 1993 des compressions massives de personnel, sans exemple jusqu'ici, qui en majeure partie ont été réalisées suivant la méthode de la préretraite. Une entreprise sur quatre a, d'après un sondage de l'Institut allemand pour l'économie, présenté entre 1990 et 1994 un plan social afin d'effectuer des réductions de personnel (Handelsblatt du 22.1.97). D'après une étude du quotidien «*Handelsblatt*» 100 Konzerns allemands à gros chiffre d'affaires ont pour la seule année 1996 supprimé 78.000 emplois, ce qui représente presque un tiers du nombre total du fléchissement de l'emploi en 1995/1996. Le nombre des emplois supprimés dans les autres entreprises individuelles est beaucoup plus important, et il est compensé par un accroissement du nombre d'emplois dans certaines autres entreprises individuelles ; mais seulement en partie pendant cette période, c'est pourquoi on observe, sur l'ensemble de l'économie et en définitive, un fléchissement général du nombre d'emplois. De l'année 1993 à l'année 1996 le nombre total des suppressions d'emplois

¹⁹ L'arrêt d'activité à 52 est typique dans la sidérurgie, car les subventions d'adaptation de la Communauté Européenne pour les travailleurs du charbon et de l'acier dans « la phase active » de production sont accordées au plus tôt à cet âge.

dans ces entreprises se monte à 560.000 (*Handelsblatt* du 30.6.97). Les entrées dans les statistiques de chômage des personnes âgées de 55 et plus sont passées de 50.000 en 1992 (1,3% des entrées) à presque 300.000 en 1995 (6,5% des entrées). Les catégories d'employés âgés restaient malgré cela encore moins touchées par le chômage que les catégories plus jeunes mais pour une plus longue durée, ainsi le taux des plus de 55 ans chômeurs atteignit jusqu'à 23% en 1995 et le niveau de chômage par tranches d'âges de l'indice OCDE a connu un niveau record (Wagner/ Muth/ Stackelbeck 1998: 76ff.). Par la suite les nouvelles entrées en chômage de préretraite sont passés d'environ 53.000 en 1992 à 135.000 en 1996 (v. statistiques Phase I). Par rapport à la toile de fond de la croissance démographique le financement et le montant des retraites sont devenu des thèmes importants et leur développement est qualifié de menaçant.

Pour les entreprises également les plans sociaux qui en général fournissent le cadre financier aux mesures de préretraite ne sont jamais bon marché. Les grandes entreprises se basent sur des montants moyens d'environ 75.000 DM par personne, et les entreprises de pointe dont le financement est fort qui se préparent à des compressions de personnel prévoient des fonds provisionnels de l'ordre de grandeur de 150.000 à 200.000 DM (*Handelsblatt* du 22.1.97: 4).²⁰ Les allocations de chômage, le paiement prématuré des retraites, les cotisations d'assurance et les impôts supprimés multiplient les coûts de fonctionnement. Dans ses évaluation plutôt prudentes le Ministère fédéral du travail a conclu que deux tiers des coûts de préretraite étaient payés par la communauté et uniquement un tiers par les entreprises. La discussion sur les retraites au milieu des années 90 s'est déroulée sur un arrière fond où il était déjà programmé que dans l'est de l'Allemagne il y aurait un million d'entrées en préretraite à partir de 60 ans, et ce en vertu de la loi spéciale en vigueur de 1990-1992²¹ concernant le règlement des préretraites. Si ce règlement avait été poursuivi les cotisations d'assurance chômage et de retraite auraient de toute façon augmenté après la réunification mais elles auraient continué de croître pour atteindre des sommets records et les coûts du travail n'auraient cessé d'augmenter. C'est la raison qui a conduit le gouvernement fédéral depuis 1995 à essayer de renverser la tendance. Il a fallu pour ce faire prendre des mesures sur la législation des retraites et sur les lois de promotion du travail:

- La préretraite à 60 ans pour cause de chômage est supprimé, de la même façon la limite flexible des 63 ans pour les assurés ayant cotisé au moins 35 ans et la limite de l'âge de la retraite pour les femmes à 60 ans. La limite légale de l'âge de la retraite de 65 ans, qui n'a pas été dans les dernières années atteinte par plus de 30% des salariés (v. statistiques Phase I), doit être remise en vigueur. Pendant une période de transition les chômeurs de longue durée peuvent encore prendre leur retraite à 60 ans s'il acceptent de toucher une retraite moins élevée. Cette possibilité sera supprimée avec le début de l'année 2012.
- Pour un début de retraite à 65 le délai de départ le plus tôt, en tenant compte de l'utilisation complète des moyens du chômage de 32 mois jusqu'à la retraite, est augmenté de 5 ans, de 57/4 il passe à 62/4.
- A partir de 1999 une grande part des indemnités de suppression d'emploi seront déduites de l'allocation chômage.

Déductions des indemnités de départ sur l'allocation chômage :

²⁰ Voir également les études empiriques des plans sociaux qui sont présentées die dans la Phase IV.

²¹ Les dernières entrées des plus de 55 ans dans cette forme spéciale d'allocations de transition ont été acceptées à la fin 1992; elles ont fourni une transition jusqu'à la préretraite à 60 ans, donc fin 1997.

Age	ou	Ancienneté	Montant restant (après l'impôt)
<i>dans tous les cas</i>			<i>25%, et au moins 10.000 DM</i>
		5	30%
		10	35%
50	ou	15	40%
55	ou	20	45%
		25	50%
		30	55%
		35	60%
		40	65%

Si un employé âgé de 55 ans reçoit après 25 ans d'ancienneté une indemnité de départ nette de 70.000 DM et ne trouve pas un nouvel emploi, son indemnité ne se monte plus qu'à 35.000 DM.

- Le calcul devient plus complexe si – comme dans le paragraphe ci-dessus (par. 2.3.) exemple 2 – la personne touche l'aide sociale au chômage pendant la période de transition à la retraite. Jusqu'ici les indemnités de suppression d'emploi n'avaient pas fait l'objet de déduction sur l'aide sociale au chômage. Mais depuis 1997 elles sont devenues entièrement déductibles. C'est pourquoi il n'est plus possible d'améliorer l'aide sociale au chômage par des prestations du plan social.

Caractéristique de cette politique : les nouvelles sanctions touchent uniquement les employés qui, bien entendu, en cas de chômage ne peuvent échapper à l'intervention de l'AFPE, s'ils déposent une demande d'assistance. Auparavant il existait également, du moins sur le papier, une sanction contre l'employeur qui licencierait des travailleurs après l'âge de 56 ans. Cette directive avait d'une part un effet non voulu qui poussait l'employeur à licencier les employés âgés dès l'âge de 55 ans; et il existait d'autre part tellement d'exceptions que la sanction pouvait rarement être appliquée ou uniquement avec des interventions bureaucratiques disproportionnées. C'est la raison qui a poussé à supprimer, sans la remplacer, cette directive dans la nouvelle législation de promotion de l'emploi.

En définitive ces lois conduisent à ce que un «statut de préretraite» basé uniquement sur les allocations chômage plus une indemnité devient ou bien inacceptable par la personne concernée ou pratiquement beaucoup trop cher pour l'entreprise. Pour les jeunes qui perdent leur emploi pour des raisons de compressions de personnel la persistance du statut de chômeur est rendue très désagréable car les indemnités du plan social sont déduites des allocations à un taux bien plus élevé. Ainsi le plan social traditionnel apportant uniquement des prestations pécuniaires est devenu un anachronisme.

3.5 Nouvelles offres de la politique du marché du travail, plus proches de l'entreprise et orientées sur la mobilité

La nouvelle loi de promotion du travail mise en vigueur au début 1998, le code social III, ne se contente pas uniquement de supprimer les attraits de la préretraite et du plan social traditionnel basés sur l'indemnisation. Elle offre également quelques nouveaux instruments dont l'objectif est de faire en sorte que les employés touchés par des compressions de personnel ne deviennent pas des chômeurs. Cette idée de rapprochement tournée vers l'entreprise est totalement nouvelle en Allemagne. Ainsi avec 13 ans de retard on met en place les dispositions connues en France sous le

nom de *Reconversion* (Ardenti/Vrain 1988; Bosch/Villeval 1992).

La réserve traditionnelle, de la politique allemande en matière de politique du marché du travail par rapport aux entreprises, a longtemps été pratiquée, avant que les contrôles de concurrence de l'Union Européenne la mette en lumière par des critiques; elle est aujourd'hui un peu mise en brèche. La règle s'applique toutefois uniquement à des personnes qui en définitive ne resteront pas dans l'entreprise. On ne favorise pas l'affermissement du rapport de travail, mais la transition vers un nouvel emploi.

Les principales nouveautés sont les suivantes :

- Allègement important des dispositions pour la promotion du chômage partiel structurel (v. plus haut, 2.3.). L'entreprise n'est plus obligée de justifier les modifications de structure de tous le secteur économique auquel elle appartient, et il n'est plus nécessaire qu'un tiers des employés soit concerné. Des modifications structurelles dans un seule établissement sont suffisantes et le nombre des personnels concernés doit être du même ordre que le nombre de personnes concernées lors d'un licenciement collectif soumis à l'obligation de déclaration (v. Phase II, 2.1.4).
- D'autre part tous les chômeurs partiels doivent entrer immédiatement dans les mesures de réinsertion de l'agence fédérale pour l'emploi. Les allocations de chômage partiel sont attribuées au-delà de 6 mois uniquement si des mesures de formation sont prévues. Conformément à l'objectif de mobilité de la nouvelle législation l'employé peut remplir un emploi temporaire chez un autre employeur (en tant que stage de formation ou en tant que deuxième emploi à durée limitée, pendant que l'emploi chez le premier employeur est maintenu en transparence). Ainsi l'instrument de chômage partiel structurel est complètement revu : il passe du statut d'instrument « passif » servant uniquement à retarder la cessation de l'emploi au statut d'instrument « actif » en tant que tremplin vers un nouvel emploi.
- Un instrument entièrement nouveau a été introduit, les « subventions pour mesures de plan social » (§§ 254ff. SGB III). Elles doivent permettre aux entreprises et aux comités d'entreprise de financer à l'aide du budget du plan social non pas des indemnités (qui sont décomptées des allocations de chômage – v. plus haut) mais des prestations qui permettront aux victimes de ces pertes d'emploi une réinsertion dans le monde du travail. Cette partie « active » du plan social peut être à l'avenir subventionnée par l'Agence fédérale pour l'emploi du Land. La limite supérieure théorique des subventions à distribuer par personnes est calculée à l'aide des montants d'allocations de chômage moyens par personne payés par l'AFPE au cours de l'année considérée (actuellement 16.320 DM). En définitive l'entreprise qui effectue les réductions de personnel et l'AFPE financent en commun un « *Outplacement* » ou une *Reconversion*. Dans la mesure où le plan réussit et où les personnels concernés ne sont pas obligés de faire une demande d'allocations chômage, l'indemnité de cessation de l'emploi, qui en général est tout de même payée, mais diminuée des frais de mise en œuvre de la mesure, n'est pas déductible.

3.6 Prévisions de contenu des plans sociaux futurs

De part la mise en vigueur de la nouvelle législation depuis début 1998 seulement il n'existe pas encore d'analyse d'efficacité des nouveaux instruments. En nous appuyant sur d'anciennes tentatives pionnières que nous avons suivies depuis leur

début,²² nous pouvons déterminer les éléments suivants qui probablement feront l'objet du dispositif :²³

- Aussi bien dans le cadre du chômage partiel structurel que pour répondre à des mesures de plan social, des mesures de formation seront offertes. Il s'agira en fait de mesures restreintes permettant d'agencer, d'actualiser ou de certifier les compétences professionnelles déjà existantes. Les formations permettant la reconversion dans un nouveau métier seront rares car elles sont trop longues et trop chères.
- La formation continue ne pourra pas se limiter uniquement aux connaissances professionnelles et à l'habileté manuelle. Du fait de l'évolution des structures il sera très improbable que les salariés qui auront perdu leur emploi puissent trouver ailleurs (gros établissements, industriels) un emploi identique. La nouvelle orientation mentale vers d'autres conditions de vie professionnelle gagnera en importance.
- Plus la distance culturelle entre l'ancien et le nouvel emploi est grande et plus les réserves sont importantes entre les nouveaux employeurs potentiels et les candidats à l'emploi qui viennent de perdre leur emploi. C'est à dire que les formes intermédiaires de rapprochement et de rencontre des partenaires avec limitation des risques prendront un aspect très important : stages pratiques, contrats de travail à l'essai à durée limitée et agences de travail temporaire.²⁴
- D'autres méthodes gagnent en importance : les créations de travail indépendant ou le sauvetage d'emplois par l'initiative de salariés d'une entreprise le *Management-Buy-Out* (rachat de l'entreprise en liquidation), et ce en particulier dans les cas de fermeture ou de fermeture partielle d'établissement comportant des personnels qualifiés. La préparation de projets de création d'entreprises pendant le chômage partiel structurel et les mesures subventionnées, dans le cadre d'un plan social, sont officiellement reconnues en tant que formation. L'indemnité de départ accompagnant le plan social peut être utilisée comme capital de base.
- Ces mesures seront probablement appliquées suivant la nouvelle législation, de plus en plus, et en particulier en cas de faillite d'entreprise ou de fermeture d'établissement, par des sociétés indépendantes de droit connues en Allemagne sous les nom de « Sociétés d'emploi et de formation », « Société pour la promotion du travail » ou dans l'est de l'Allemagne en tant que « Sociétés de développement de structures ».²⁵ - Par la suite nous utilisons la notion de "Société de promotion du travail". - Les actionnaires de cette catégorie particulière de société, à buts non lucratifs, sont d'une part des entreprises qui utilisent la cession de personnels et d'autre part, en nombre croissant, des municipalités ou des collectivités locales. Ces sociétés de promotion du travail deviennent le nouvel employeur des « surplus » de salariés lors des cessations d'emplois. La séparation par rapport à l'entreprise opérée par la cession des personnels qui se produit avant la fin du préavis de licenciement facilite la restructuration d'établissement et offre aux intéressés des moyens plus efficaces de réinsertion ou d'orientation.
- Quand la réinsertion dans une autre entreprise commerciale apparaît impossible, une option est offerte de trouver une place dans une de ces mesures d'adaptation

²² Bosch 1992; Knuth/Vanselow 1995; Muth 1996.

²³ D'ici peu sera publié à ce sujet une étude pratique : Knuth/Stolz 1998.

²⁴ Depuis quelques années il existe en Allemagne des expériences qui montrent comment utiliser la cession de personnels sans but lucratif pour la réinsertion de certains groupes sur le marché du travail – v. Vanselow/Weinkopf 1997 et 1998.

²⁵ V. Bosch 1992; Knuth 1993 et 1997.

aux structures (§§ 272 SGB III). Cet instrument utilisé au départ en Allemagne de l'Est pour harmoniser les compressions de personnel a été introduit à l'Ouest en 1994. Il permet la réalisation de travaux destinés à l'entretien et à l'amélioration de l'environnement, et également à renforcer les services sociaux et l'assistance aux jeunes. Dans la pratique des compressions de personnel l'élimination des pollutions industrielles anciennes en tant «qu'amélioration de l'environnement» intervient en premier lieu. L'AFPE paye une subvention fixe sur les coûts de salaire à hauteur des prestations moyennes de chômage. Le reste des coûts de main œuvre et les coûts de production des travaux de démolition et de décontamination doivent être pris en charge par l'employeur d'origine. Au regard de l'obligation déjà existante d'élimination des pollutions anciennes, de l'augmentation de la valeur immobilière ou sinon des indemnités à payer, il existe un avantage certain pour l'entreprise d'employer les travailleurs licenciés dans une mesure de ce type. L'entreprise support idéale, pour réaliser ces mesures d'adaptation aux structures, pourrait être une société de promotion du travail.

3.7 La politique des organisations

Les *Syndicats* ont au départ soutenu massivement la politique de préretraite, car celle-ci permettait de concilier au mieux les intérêts de tous les syndiqués, les jeunes et les anciens. Les *Organisations patronales* ont à l'occasion critiqué les plans sociaux d'une manière générale, car ils étaient trop chers et mangeaient le capital nécessaire pour les innovations et la sécurité future de l'entreprise. Mais elles ont toutefois défendu et soutenu cette forme particulière de préretraite pour cause de chômage, car elles voyaient dans cette forme un instrument de règlement pacifique des compressions de personnel et un instrument permettant le rajeunissement du personnel.

Les syndicats ont découvert très rapidement la partie sombre de la politique passive de transformation des structures. Dès la fin des années 70 ils ont dénoncé le fait que l'emploi qui avait été supprimé au grand-père de façon acceptable manquait maintenant au petit-fils. C'est ainsi que des syndicats comme IG Metall commencèrent, après des fermetures partielles dans la sidérurgie et les chantiers navals, à réclamer des emplois de remplacement (v. Knuth 1996). Ils réclamèrent la prise de responsabilité des entreprises pour le développement d'emplois dans la région et exigèrent une politique de l'emploi appliquée aux régions en décomposition. Dans certains cas des accords ont été signés avec les entreprises qui toutefois n'ont jamais été respectés. Ces accords manquaient de critères parfaitement identifiables et de règlements de support pour pouvoir entrer en application.

Pour servir un nouveau développement des localités et pour opérer en tant qu'employeur de remplacement pour les employés «en surplus» les concepts syndicaux prévoyaient la création de sociétés de l'emploi, ainsi par exemple dans le concept de 1987 il s'agissait de créer une «Société de l'emploi de la sidérurgie» qui a été projetée en raison de la crise de l'acier dans la région de la Ruhr. Les employeurs d'Allemagne de l'Ouest ont rejeté avec véhémence ce genre de projets. Ils voulaient à tous prix empêcher que les entreprises – au-delà des charges financières des paiements d'indemnités habituelles – soient obligées de prendre en charge une responsabilité pour l'avenir professionnel des licenciés ou même pour le développement économique d'une région. Pour que ces projets voient le jour il a fallu attendre la rupture structurelle des entreprises d'Allemagne de l'Est qui n'étaient pas encore privatisées après la réunification, ces concepts ont alors été mis massivement en application : certaines périodes ont connu l'existence de 400 de ces sociétés appe-

lées « Sociétés de promotion de l'emploi, du travail et de développement des structures » (Knuth 1993). L'expérience Est-allemande a ouvert la voie à des créations occasionnelles en Allemagne de l'Ouest de sociétés de promotion du travail lors de mesures importantes de compression de personnel. Le concept des sociétés de promotion du travail est devenu acceptable pour les organisations patronales car leur but ne consistait plus vraiment à fixer les victimes de compressions de personnel dans leur région par des mesures d'emploi subventionnées mais au contraire tendait à les rendre mobiles sur le marché du travail par des mesures subventionnées adaptées (v. plus haut).

Par contre les syndicats restent généralement sceptiques en ce qui concerne le nouveau concept politique du marché du travail orienté vers la mobilité, et notamment parce que les composantes « répressives » représentent des coupes massives dans les acquis sociaux. D'autre part le système des syndicats par branches n'est pas adapté pour faire des syndicats le protagoniste idéal de la mobilité intersecteur : naturellement le syndicat IG Metall souhaite qu'un métallo qui perd sa place retrouve un emploi dans la métallurgie, et ce afin de le conserver dans le syndicat. La tendance actuelle de fusionnement des syndicats permettra d'étendre largement la sphère de leurs intérêts de secteurs, mais probablement pas d'éliminer la barrière fondamentale entre la production et les prestations de service. Une remarque pourtant positive : les syndicats des industries chimiques, minières et énergétiques ont étudié en commun avec les organisations patronales un document de recommandations de procédé pour les futurs « Plans sociaux de reconversion ».

4 Problèmes particuliers

4.1 Sur la question de la « Fragilité »

Les risques prévisibles des licenciés sur le marché du travail – si l'on peut traduire ainsi le terme de « *Fragilité* » inconnu en allemand – n'ont joué aucun rôle dans la politique traditionnelle des plans sociaux. Le montant des indemnités de départ s'oriente plutôt sur des droits acquis. Le simple fait que la tranche d'âges joue également un rôle permet de trouver une correspondance avec les risques sur le marché du travail.

La nouvelle politique de plan social ouvre toutefois la possibilité d'utiliser le budget d'un plan social de façon alternative pour des prestations de réinsertion, des prestations financières ou pour une combinaison des deux. Dans la mesure où les prestations de réinsertion sont couronnées d'un succès – Assistance à la recherche d'un nouvel emploi – rapide, les prestations financières peuvent être limitées à l'indemnisation des véritables coûts entraînés par le changement d'emploi tels que déménagement, plus grand éloignement du lieu de travail ou revenus plus faibles. Les victimes de compressions de personnel qui rencontrent des difficultés plus importantes pour retrouver un emploi sur le marché du travail doivent recevoir en premier lieu des prestations de réinsertion de plus longue durée et en cas d'échec des prestations financières plus importantes. Il existe déjà des premiers exemples où des comités d'entreprise se mettent à tenir compte d'une telle orientation des plans sociaux en fonction du succès où de l'échec sur le marché du travail (au lieu de s'attacher à la méthode traditionnelle des avantages acquis). S'il y a un élargissement de cette orientation des comités d'entreprise on pourrait voir apparaître aussi en Allemagne une concentration des aides aux salariés « fragiles », dans la mesure où ceux-ci sont tout de même licenciés malgré les règles à respecter dans le choix social (v.

Phase II).

4.2 L'analyse de la politique de plan social future

Jusqu'ici les mesures appliquées en Allemagne de l'ouest lors de compressions de personnel appartenaient au droit privé pur, c'est à dire que leur règlement provenait d'accords avec les comités d'entreprise et les syndicats.²⁶ C'est ce qui explique que l'on trouve de nombreuses monographies empiriques, que nous analysons dans la Phase III, mais qu'il n'existe pas d'analyse systématique et continue. Mais depuis le début de 1998, en raison des nouveaux instruments mis à disposition «les subventions pour mesures de plans sociaux» la situation est changée – non pas en ce qui concerne tous les plans sociaux, mais pour ceux où l'AFPE accorde des subventions. Comme la nouvelle loi de promotion du travail réclame une analyse beaucoup plus précise de la politique du marché du travail sous la forme de «*Bilans de réinsertion*», il est à prévoir que ces nouvelles mesures seront également analysées.

²⁶ Au contraire de l'Allemagne de l'Est où le rôle central de l'administration fiduciaire a permis depuis le départ l'implication de l'état. C'est pourquoi la courte histoire de la politique active du marché de l'emploi est à l'est de l'Allemagne bien plus documentée et analysée que les politiques semblables pratiquées à l'ouest.