

## ALLEMAGNE : RESTRUCTURATION NEGOCIEE

### *Le discours public sur le changement structurel et la restructuration*

La réunification de l'Allemagne a été suivie d'une vaste désindustrialisation à l'Est. Depuis le milieu des années 90, l'Ouest a connu également une restructuration continue et omniprésente. Cependant, le secteur de la production (industrie, construction et mines) occupe encore 30 % de la population active. Le discours public est centré non pas sur la gestion des problèmes de restructuration mais sur le maintien du "Standort", c'est-à-dire sur la compétitivité globale de l'Allemagne en tant que pays producteur. Le thème prédominant en est la préservation des emplois du secteur industriel par la défense des positions allemandes à l'exportation, grâce à une réduction croissante des coûts.

### *Évolution des licenciements économiques*

Les licenciements sont généralement moins fréquents que les démissions dans l'Ouest de l'Allemagne, alors que c'est le contraire dans l'Est. Dans une perspective à long terme et sur plusieurs cycles, les licenciements dans l'Ouest semblent augmenter légèrement en nombre. L'importance relative des licenciements pour motif personnel ou disciplinaire comparée à celle des licenciements pour motif économique, depuis les années 70, penche drastiquement en faveur de ces derniers, qui sont potentiellement associés à la restructuration. Dans les enquêtes répétées du service de l'emploi, les sujets apparentés à la restructuration sont continuellement en première ligne du sommaire. En 2003, 590 000 emplois ont été supprimés pour la seule cause d'insolvabilité.

### *La réglementation du travail et ses intervenants*

1. Le système allemand des relations professionnelles est hautement formalisé, mais une large part de la réglementation relative à l'emploi et à la restructuration laisse la place aux négociations entre les partenaires sociaux au niveau de l'industrie et des entreprises. Le cadre légal prescrit les procédures, non les résultats. Les intervenants publics ne sont nulle part définis comme partie prenante ou superviseurs de la restructuration d'une entreprise privée. Dans la plupart des cas, les droits définis par la loi constituent un semi-dispositif minimum. Le respect des droits et l'application de la réglementation dépendent entièrement de l'initiative des intervenants individuels et collectifs concernés, soutenus par la possibilité de recours aux tribunaux du travail. Les pratiques prédominantes de gestion des licenciements économiques sont modélisées par la loi et compatibles avec elle, mais ne sont nullement explicitées comme telles dans les textes de loi.
2. Les *comités d'entreprise* élus par le personnel et agissant sur la base des droits définis par la loi sont les principaux interlocuteurs des employeurs dans la négociation d'une restructuration. Toutefois, dans 89 % des entreprises (principalement les plus petites) employant une légère majorité de la population active, les comités d'entreprise n'existent pas, soit parce que l'entreprise n'atteint pas le seuil légal de 5 salariés, soit parce que le personnel a choisi de ne pas en créer un, ce qui est la cause la plus fréquente. Sans comité d'entreprise, il y a peu de place pour une approche collective et pro-active de la restructuration.

3. Les *syndicats industriels* sont organisés par secteur. Après plusieurs fusions, seuls quelques-uns existent aujourd'hui. Ils négocient les salaires et les conditions de travail, par exemple, les périodes de préavis ; ils peuvent lancer des élections de comités d'entreprise ; leur expérience et leur assistance au sein d'un comité d'entreprise sont cruciales à l'heure de négocier une restructuration. Les représentants des syndicats dans les comités d'entreprise ont moins diminué que leurs adhésions.
4. Les *intervenants publics* (municipalités, *Länder*, Gouvernement fédéral) n'ont pas de responsabilités ou de droits formels pour intervenir dans un processus de restructuration pour leur propre compte. Les politiciens peuvent néanmoins jouer un certain rôle s'ils y sont invités par l'employeur ou par le comité d'entreprise ou le syndicat. Le *Service public pour l'emploi*, en plus d'être informé des licenciements collectifs conformément aux directives européennes en la matière, dispose de deux instruments étroitement apparentés pour accompagner un processus de restructuration et qui sont disponibles à la demande.

### ***Institutions et procédures***

Les *conseils de surveillance* sont obligatoires uniquement dans les entreprises de plus de 500 salariés. Ils intègrent des délégués du personnel en position de minorité. La restructuration sera généralement le type de décision professionnelle qui devra être approuvée par le comité de surveillance. Cependant, dans les multinationales dont les sièges stratégiques sont à l'étranger, le niveau des délégués syndicaux et représentants du personnel au sein des conseils de surveillance tend à devenir marginal.

La "réorganisation interne" (*Betriebsänderung*) est, du point de vue légal, le concept clé qui rend le mieux compte de l'approche globale de la restructuration dans les limites de l'établissement. La réorganisation permet au comité d'entreprise un certain niveau d'intervention, mais ce n'est pas un statut reconnu publiquement comme l'entreprise "en cours de restructuration" en Belgique. L'encadrement opérationnel de ce concept définit les intérêts qui doivent être conciliés, tels que les exigences organisationnelles de la direction ou les intérêts sociaux des salariés.

L'employeur n'est pas obligé de justifier sa décision de restructurer l'entreprise en termes d'économie, pas plus que l'impact régional de la restructuration n'est inclus dans l'ordre du jour tel que défini légalement, comme en France. Le concept légal de réorganisation interne peut être contré uniquement par l'existence d'un comité d'entreprise, lequel est alors investi du droit d'être informé, consulté et de conduire des négociations sur *trois fronts* simultanément :

- (a) des négociations collectives portant sur une "conciliation des intérêts" et un "programme social de compensation" par rapport à la restructuration ;
- (b) une consultation préalable à chaque proposition réelle de licenciement, avec la faculté d'élever légalement une objection ce qui, cependant, a un effet potentiel uniquement si le salarié menacé de licenciement entame une action judiciaire et individuelle ;
- (c) une information complète sur les directives européennes relatives aux licenciements économiques.

Mener ces actions simultanément, en temps opportun et dans le strict respect des règles est le principal problème des salariés au cours du processus de restructuration.

Tout comme en France, les sanctions éventuelles consécutives à une procédure injustifiée renforcent la position des salariés qui contestent individuellement leur licenciement devant un tribunal. Les *droits individuels* des salariés en cas de licenciement sont très importants et profondément enracinés dans la culture allemande, à la différence de la Suède où le syndicat est le seul défenseur de l'individu. Dans les entreprises de plus de 10 salariés, c'est-à-dire dans 20 % des entreprises mais pour 80 % de la population active nationale, ils constituent une protection de base même en cas d'absence ou d'incapacité du comité d'entreprise. Ces droits seront invocables uniquement si l'intéressé s'adresse au tribunal dans les trois semaines.

Les licenciements consécutifs à une restructuration sont légalement acceptés en vertu "*d'exigences opérationnelles urgentes empêchant la continuation du contrat de travail*". Les nécessités opérationnelles, la sélection correcte des salariés à licencier en fonction de l'âge, de l'ancienneté, des situations de soutien et d'incapacité, ainsi que l'implication justifiée du comité d'entreprise sont les thèmes à partir desquels un individu peut contester son licenciement. S'il y réussit, le licenciement sera annulé et, théoriquement, il sera réintégré. À tout moment au cours de la procédure, l'employeur peut négocier une solution amiable en offrant une compensation financière en échange de l'abandon de la procédure et de la fin du contrat de travail. Aucune disposition légale universelle ne définit la compensation financière ; il n'existe pas de droit statutaire du salarié à un service de reclassement ni une obligation de l'employeur de l'en faire bénéficier, comme cela se pratique en France. Ces avantages peuvent uniquement être négociés dans le cadre d'un plan social de compensation si l'entreprise est dotée d'un comité d'entreprise.

Les *tribunaux du travail*, organisés en trois instances, forment une branche séparée et uniforme de la juridiction civile, possédant en propre son organisation, ses procédures, ses carrières et ses locaux. Les tribunaux de première instance sont accessibles au niveau régional dans l'ensemble du pays. Ils ont la charge de traiter à la fois les cas individuels et les cas collectifs (salarié contre employeur, comité d'entreprise contre employeur, syndicat contre employeur).

Les *programmes sociaux de compensation* représentent le résultat essentiel de la négociation d'une restructuration. Ce sont des conventions conclues entre le comité d'entreprise et l'employeur qui donnent aux salariés individuels impliqués des droits inaliénables, exécutoires devant un tribunal. En raison de leur nature de droit privé, il n'existe aucune statistique globale concernant ces programmes sociaux. En regard de la loi, ils entrent dans la définition qualitative mentionnée plus haut de "réorganisation interne" plutôt que dans celle d'un licenciement unilatéral au sens technique et ouvrent donc la voie à des solutions individuelles "volontaires" dans un contexte de négociation collective.

En négociant un ensemble de démissions volontaires, l'employeur et le comité d'entreprise ont l'opportunité d'éviter la complexité et les risques procéduraux et donc d'accélérer la réduction de la masse salariale, bien que le coût final soit considérable pour l'entreprise et souvent pour le fond d'assurance-chômage.

Les programmes sociaux de compensation ont été novateurs en ce sens que un important dispositif de règles de reconversion et de reclassement s'est ajouté au versement des indemnités de licenciement. En conséquence, les démissions volontaires individuelles pour raison économique – en quelque sorte, le rachat au salarié de son contrat de travail – ont été recadrées pour devenir des passerelles collectives vers le ré-emploi.

### ***Application, contestation et résultats***

Le respect de la protection de l'emploi des individus peut uniquement être assuré par des *actions judiciaires individuelles*. Seulement de 11 % (enquête des salariés) à 16 % (enquête des tribunaux du travail) des licenciements sont contestés par une procédure judiciaire. Les autres correspondent soit à des salariés non bénéficiaires de la protection officielle de l'emploi (entreprises de moins de 10 salariés ou titularisation inférieure à six mois), soit à des licenciements légalement incontournables ou à des individus qui n'osent pas ou ne souhaitent pas contester. Des procédures judiciaires, 65 % se terminent par un accord amiable plutôt que par une sentence, dans lesquels 75 % sont résolus par une compensation financière offerte par l'employeur. Ces résultats conduisent au sentiment que la protection législative de l'emploi génère avant tout le versement d'une compensation financière. Cependant, l'étude approfondie de ces pourcentages montre que seulement 8 % environ des licenciements conduisent à une compensation financière à la suite d'un recours individuel au tribunal. Les indemnités de licenciements obtenues collectivement dans le cadre d'un programme social de compensation doivent être considérées séparément.

Dans les enquêtes réalisées auprès de salariés licenciés, seuls 2 % déclarent que c'est le *comité d'entreprise* qui a soulevé une objection à leur licenciement. Parmi les licenciements soumis au tribunal, 34 % sont soutenus par une objection du comité d'entreprise. On peut en conclure que la réaction d'un comité d'entreprise au licenciement a une fonction à la fois sélective et de soutien par rapport à une action judiciaire individuelle.

En présence d'un comité d'entreprise dans un établissement comptant au moins 20 salariés et d'une réorganisation interne porteuse d'éventuelles conséquences substantielles pour une part considérable des forces de travail, le comité d'entreprise possède le pouvoir légal de négocier un programme social de compensation et d'obliger l'employeur à accepter une convention à travers une procédure d'arbitrage obligatoire. Cependant, seulement 8 % des salariés victimes d'un licenciement économique déclarent avoir bénéficié d'un programme social de compensation. Ces 8 % ne sont pas à confondre avec les 8 % mentionnés plus haut, qui ont obtenu une compensation individuelle négociée sur les bancs d'un tribunal, mais ils peuvent avoir des points communs.

En outre, il peut exister des licenciements socialement justifiés "en vertu d'exigences opérationnelles urgentes" qui ne déclenchent pas de négociation pour un programme social de compensation à la suite d'une réorganisation interne, si le nombre des salariés victimes de ces mesures ou le volume des dommages collatéraux n'affecte pas une partie significative des forces de travail.

### ***Offres de reconversion***

Afin d'éviter les licenciements, les restrictions de sélection sociale pour licenciement, les risques procéduraux inhérents aux procédures judiciaires et, si ceci est souhaité, afin de diminuer la masse salariale plus rapidement que ne le permet la période légale de préavis, des systèmes appelés Offres de reconversion se sont développés depuis la restructuration massive qui a suivi la réunification de l'Allemagne. L'employeur offre au salarié menacé d'un licenciement l'annulation de son contrat de travail à durée indéterminée existant en échange d'un contrat de travail à durée déterminée avec une tierce partie spécialement créée à cette fin, une société désignée comme *Société de reconversion*.

En remerciement de l'abandon de la protection légale de son emploi, le salarié reçoit une *extension temporaire de son contrat* plus des services de reclassement supposés être délivrés par la société de reconversion. Les sanctions contre le choix "volontaire" du chômage par un salarié demandant à en bénéficier seront circonvenues si l'intéressé troque son contrat à durée indéterminée contre un contrat à durée déterminée qui, par la suite, se termine automatiquement. Si le passage à la société de reconversion est effectif avant la fin du préavis, la compensation versée par l'employeur pour les salaires perdus peut être conservée par le salarié même en cas de chômage consécutif, tandis qu'une transition directe précoce vers le chômage impliquerait une mise en attente des indemnités jusqu'à la fin de la période de préavis.

De bonne règle, les offres de reconversion sont négociées par les comités d'entreprise dans le cadre des programmes sociaux de compensation. Au versement de l'indemnité de licenciement traditionnelle s'ajoute le service de reclassement et la composante financière des programmes sociaux de compensation novateurs est réputée fonctionner comme *un stimulateur des reconversions du marché du travail*. Des primes peuvent être offertes pour que le salarié choisisse la société de reconversion au lieu d'attendre son licenciement, pour sa participation à des formations et autres mesures actives, ainsi que pour la prise d'un nouvel emploi aussi vite que possible. La garantie d'un retour à la société de reconversion si le nouvel emploi ne marche pas comme prévu facilite les reconversions, tout comme les suppléments à un nouveau salaire initialement inférieur ou les dispositions de capitalisation des indemnités de licenciement accompagnées de la possibilité de prêts à faible intérêt, destinés à ceux qui veulent créer leur propre entreprise. Ces exemples ne sont pas la règle, ils existent uniquement dans les offres de reconversion avancées. Les sociétés de reconversion offrent un "emploi" sur la base d'un "*chômage*" à *temps partiel sur zéro heures*, subventionné par le Service public pour l'emploi, et versent une compensation représentant 60 % du salaire net standard pour les journées perdues (67 % pour les individus ayant la charge financière d'un enfant au moins).

L'ancien employeur doit supporter les charges sociales pour la durée complète du contrat et le salaire plein correspondant aux congés payés et jours fériés qu'il aurait eu à verser sans contrepartie, de toute façon. Dans le cadre du programme social de compensation, la compensation pour chômage à temps partiel est généralement complétée par l'ancien employeur de telle sorte qu'un niveau de revenu représentant de 75 à 90 % du salaire net antérieur est garanti pendant la période de reconversion. Les dépenses de la société de reconversion et celles des services de reclassement sont supportées par l'ancien employeur. Dans certaines situations, le fond social européen peut contribuer aux dépenses de formation. La période maximale pendant laquelle le versement d'une compensation pour chômage partiel est garanti est dorénavant de 12 mois, pour 24 mois antérieurement.

Les *services de reclassement* offerts par les sociétés de reconversion sont essentiellement les mêmes que dans les autres pays : profil, formation et accompagnement en recherche d'emploi, formation professionnelle et offres d'emploi. Étant donné le statut spécial des participants comme "employés" de la société de reconversion, tout manquement à une participation active peut être sanctionné par un licenciement pour raisons de conduite.

En raison de ce même statut spécial, les emplois internes ou temporaires pour d'autres employeurs, accompagnés d'une option garantie de reprise dans la société de reconversion, jouent un rôle important dans la mise en place de reconversions plus durables.

Les reconversions offertes par les sociétés de reconversion sont coûteuses, à la fois pour l'ancien employeur et pour le fond d'assurance-chômage. Comme alternative, il existe un instrument plus léger, les "*mesures de reconversion*", qui subventionnent les formations de reconversion des licenciés économiques à la suite d'une restructuration, pendant qu'ils sont encore employés par leur ancienne entreprise.

Les subventions couvrent 50 % des dépenses totales, avec un plafond de 2500 euros par bénéficiaire. L'objectif des mesures de reconversion est de rendre effective la mutation vers un nouvel emploi avant la fin de la période de préavis de l'individu. Les mesures de reconversion et les sociétés de reconversion peuvent être mises à profit successivement mais pas simultanément, les mesures de reconversion s'appliquant d'abord aux plus faciles à reclasser, la société de reconversion prenant en charge les plus difficiles, ensuite. La mise en œuvre des offres de reconversion dépend entièrement des négociations autonomes des partenaires sociaux au niveau de l'entreprise, possiblement, et la plupart du temps nécessairement, sous la conduite des partenaires sociaux au niveau sectoriel ; elle est soutenue par les offres de subventions du Service public pour l'emploi. Il existe seulement un faible lien entre les négociations autonomes et la politique active du marché du travail : la commission d'arbitrage, une institution à laquelle il est fait appel pour une médiation entre employeur et comité d'entreprise en cas de désaccord sur un programme social de compensation, est supposée prendre des dispositions officielles concernant les offres de reconversion, ce qui peut être également considéré comme une suggestion de négociations libres et sans arbitrage. Les sociétés de reconversion, en particulier, n'apparaissent dans aucun texte officiel. Ce sont des instances novatrices nées des conditions de la législation du travail et des subventions disponibles allouées au marché du travail actif.

### ***Problèmes critiques***

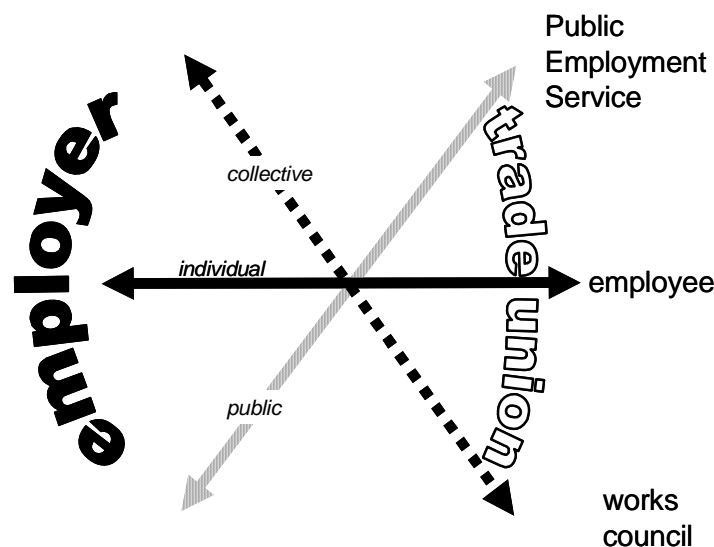
La législation du travail allemande est difficile à pratiquer pour les deux interlocuteurs et rend presque indispensable la consultation d'un juriste professionnel. Les juges des tribunaux du travail estiment que 20 % des cas soumis à la cour manquaient de justification sociale pour cause de sélection sociale déficiente, tandis que 40 % des objections au licenciement présentées par un comité d'entreprise étaient légalement inefficaces pour cause d'absence de preuves. Cette complexité du droit semble lourde et entretient une insatisfaction constante ; sans elle, toutefois, les employeurs seraient beaucoup moins encouragés à engager des négociations volontaires et peut-être à trouver des solutions novatrices pour éviter la complexité et les risques procéduraux.

Les salariés des PME bénéficient d'une moindre protection légale dans les petites entreprises (pas de programme social de compensation dans les entreprises ayant moins de 20 salariés, pas de protection de l'emploi au-dessous de 10 salariés) et d'une moindre protection factuelle dans les entreprises moyennes (moins de 100 salariés) dans lesquelles il n'existe pas de comité d'entreprise. Le rôle clé des comités d'entreprise dans une restructuration négociée implique que la moitié de la population active allemande n'est pas couverte par les procédures légales prescrites. Même là où un comité d'entreprise existe, les approches pro-actives de la restructuration sont souvent empêchées par le manque de connaissances et d'expériences antérieures, de ressources financières de l'entreprise et de "masse critique" du nombre de salariés concernés.

Le départ en retraite anticipée était souvent l'instrument clé de la gestion des licenciements économiques et tout accompagnement actif était entrepris uniquement lorsque la retraite anticipée ne solutionnait pas le problème. Des mesures législatives récentes contre la retraite anticipée ont eu un impact considérable, mais une certaine prédilection de base demeure. Lorsque les sociétés de reconversion servent de passerelle vers la retraite, elles ne remplissent pas leurs fonctions de reconversion et de reclassement. Dès lors que le motif principal de la création d'une société de reconversion est la rupture rapide et facile d'un contrat de travail, la tendance est de se satisfaire de ce "reclassement par la porte de sortie" dans le mauvais sens du terme. Dans de nombreux cas, il manque un défenseur vigoureux du "reclassement par la porte d'entrée", avec des licenciés économiques remplis de ressentiment pour le changement, des comités d'entreprise définissant des priorités pour les forces de travail restantes, des syndicats focalisés sur les aspects financiers et un service public pour l'emploi qui ne souhaite pas vraiment que les sociétés de reconversion débordent sur ses propres attributions.

Les pratiques dominantes s'occupent des "faits matériels", emplois et argent ; elles courent le risque de négliger les "faits immatériels" qui peuvent faire barrière à la recherche d'un nouvel emploi : attitudes, auto-estime, santé physique et psychologique. Il existe peu d'exemples d'une approche intégrale de la reconversion, gérée en prenant en considération la personnalité globale de l'individu. Des approches pro-actives et préventives ne semblent pas prêtes à émerger tant la trans-nationalisation tend à placer les informations et la prise de décision hors de portée des acteurs locaux. Les programmes visionnaires de revitalisation locale, conçus dans les années 80 et au début des années 90, ont été depuis désagrégés par la résistance des employeurs à assumer une telle responsabilité, par l'incapacité de ces mêmes employeurs à accepter des compromis valides ou par l'échec réel de tels concepts en dépit de la bonne volonté et des efforts déployés.

### Les trois axes de négociation d'une restructuration



## ORGANISMES PARTENAIRES DU PROJET

<p><b>SYNDEX</b> Frédéric BRUGGEMAN, coordinateur international 27, rue des Petites Écuries – 75010 PARIS France 00.33.1.44.79.15.07 f.bruggeman@syndex.fr www.syndex.fr</p>	
<p><b>INSTITUT ARBEIT UND TECHNIK - IAT</b> Matthias KNUTH Munscheidstrasse 14 – 45886 GELSENKIRCHEN Allemagne 00.49.2.09.17.07-2.55 knuth@iatge.de www.iatge.de</p>	
<p><b>WORKING LIVES RESEARCH INSTITUTE - WLRI</b> Steve JEFFERYS Stapleton House, 277-281 Holloway Road – LONDON N7 8HN Grande-Bretagne 00.44.20.7133.3086 s.jefferys@londonmet.ac.uk www.workingagainstracism.org</p>	
<p><b>LABORATOIRE D'ETUDES SUR LES NOUVELLES TECHNOLOGIES, L'INNOVATION ET LE CHANGEMENT</b> Brigitte RORIVE Faculté d'Économie, de Gestion et de Sciences sociales Boulevard du Rectorat, 19 – B51 – 4000 LIEGE Belgique 00.44.20.7133.3086 B.Rorive@ulg.ac.be www.lentic.be</p>	
<p><b>UNIVERSITE EUROPEENNE DU TRAVAIL - UET</b> Délégué Général : Claude-Emmanuel TRIOMPHE Coordination scientifique : Rachel BEAUJOLIN-BELLET, professeur à Reims Management School 17, rue des Fillettes – 75018 PARIS France 00.33.1.42.05.56.56 cetriomphe_uet@club-internet.fr www.uet.org</p>	
<p><b>INSTITUT FÜR PSYCHOLOGIE DER ARBEIT, ARBEITSLOSIGKEIT UND GESUNDHEIT - IPG</b> Thomas KIESELBACH Universität Bremen, Grazer Str. 2 – D 28334 BREMEN Allemagne 00.49.421.218.2827 kieselbach@ipg.uni-bremen.de www.ipg.uni-bremen.de</p>	
<p><b>INSTITUTE FOR MANAGEMENT OF INNOVATION AND TECHNOLOGY - IMIT</b> Ola BERGSTRÖM Stiftelsen IMIT – SE 412 96 GÖTEBORG Suède 00.46.31.772.12.20 Ola.Bergstrom@handels.gu.se www.imit.se</p>	