SOMMAIRE

CRISE FINANCIÈRE EN EUROPE ET DROIT SOCIAL

p. 6 **Costas Papadimitriou**
Le droit du travail grec face à la crise : un passage dangereux vers une nouvelle physionomie juridique

p. 18 **Fernando Valdés Dal-Ré**
Flexibilité interne et réforme du marché du travail : le cas espagnol

p. 30 **Pierre-Yves Verkindt**
Regards sur le droit du travail français contemporain dans la crise économique et financière

p. 38 **Gianni Loy**
La réforme italienne : entre le malentendu de la flexicurité et la tentation du contrat unique

p. 50 **Leszek Mitrus**
Crise économique et droit du travail : l'expérience polonaise

p. 60 **Mathias Maul-Sartori, Ulrich Mückenberger et Katja Nebe**
Le droit social allemand face à la crise financière : une protection segmentée

p. 74 **Csilla Kollonay-Lehoczky**
Panorama du nouveau code du travail hongrois : entre un libéralisme extrême et des réminiscences de l'économie planifiée centralisée

p. 96 **Catherine Barnard**
L'effet de la crise sur le droit du travail au Royaume-Uni : révolution ou évolution ?

ACTUALITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES

p. 112 Algérie
p. 114 Allemagne
p. 116 Argentine
p. 118 Australie
p. 120 Autriche
p. 122 Bulgarie
p. 124 Canada (Québec)
p. 126 Chili
p. 128 Conseil de l'Europe
p. 130 Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme
p. 132 Espagne
p. 134 États-Unis
p. 136 Fédération de Russie
p. 138 France - Droit de la Sécurité Sociale
p. 140 France - Droit du Travail
p. 142 Italie
p. 144 OIT
p. 146 Pays-Bas
p. 148 République Tchèque
p. 150 Royaume-Uni
p. 152 Sénégal
p. 154 Serbie
p. 156 Thaïlande
p. 158 Togo
p. 160 Turquie
p. 162 Union Européenne - Droit de la Protection Sociale
p. 164 Union Européenne - Droit du Travail

MATHIAS MAUL-SARTORI

Docteur en droit, Juge au Tribunal de travail, Arbeitsgericht Frankfurt (Oder).
Thèmes de recherche : information du salarié, droit du travail maritime, indemnisation du chômage.

ULRICH MÜCKENBERGER

Professeur Émérite de droit du travail, de droit européen et de la mondialisation à l'Université de Hambourg et à l'Université de Brême (Centre de droit et politique européens).
Thèmes de recherche : droit du travail et droit européen, Mondialisation et droit social, droit et politiques temporelles.

KATJA NEBE

Professeur de droit civil et droit du travail, européen et international à l'Université de Bremen.
Thèmes de recherche : droit du travail, droit de la sécurité sociale, égalité de chances, dialogue social.

Une protection segmentée :
Le Droit Social Allemand face à la crise financière

ABSTRACT

The social impact of the financial crisis has been weakened by two elements: the short-time policy promoted by the Government and the social partners concertation. The legal restructuring of the labour market had taken place relatively long before, and independently from, the financial crisis. However, the labour and social security law reforms have contributed to the characteristic segmentation ("dualisation") of the German labour market. This segmentation seems to increase after the crisis.

KEY WORDS : Financial crisis, flexicurity, segmentation of the labour market, atypical work, short-time work.

RÉSUMÉ

Les conséquences sociales de la crise financière ont été affaiblies par deux éléments : la politique de chômage partiel soutenue par le gouvernement et la concertation parmi les partenaires sociaux. La réorganisation légale du marché du travail avait déjà été mise en œuvre au cours des années précédant le déclenchement de la crise. Les réformes du droit social, cependant, ont contribué à la segmentation (« dualisation ») caractéristique du marché du travail allemand. Cette segmentation semble s'aggraver après la crise.

MOTS CLÉS : Crise financière, flexicurité, segmentation du marché de travail, travail atypique,chômage partiel.

Un « miracle Allemand » ?

L'Allemagne, en comparaison à d'autres pays européens[1], a réussi à « amortir » la crise financière de telle sorte qu'elle a, apparemment, évité les licenciements et la dégradation du travail. Il semble que le programme de réduction du temps de travail ait incité les employeurs à « thésauriser » le travail bien qualifié en attendant la reprise économique qui, de façon surprenante, est survenue rapidement[2].

Toutefois, cette stratégie n'a pas bénéficié à toutes les catégories de salariés. C'est la raison pour laquelle la qualifier de « miracle allemand » n'est qu'une demi-vérité[3]. La stratégie de la thésaurisation du travail a été destinée aux seuls travailleurs qualifiés. Elle s'est fait au détriment du travail précaire[4]. Les travailleurs temporaires ont été les premiers et les plus atteints par la crise. Et, la reprise qui a suivi peu après a stimulé le développement du travail « atypique » (CDD, intérim, temps-partiel) en particulier dans le secteur des services ; augmentation qui pourrait annoncer une segmentation du marché du travail plus marquée.

Nous devons garder à l'esprit que nous ne pouvons aujourd'hui qu'évaluer la première étape de la crise financière et ses conséquences pour le droit social et les marchés du travail. Si cette crise induit, dans les années à venir, un nouveau remplacement croissant de l'emploi « standard » par du travail précaire, elle aura également pour conséquence l'approfondissement de la segmentation déjà existante des marchés du travail.

La crise de 2008-2009 a affecté l'économie allemande dans une période de reprise. Elle a entrainé une grave récession économique, même si elle a été de courte durée. En termes de PIB, la croissance a chuté, en moyenne, de 2,3% entre 2005 et 2008 à une croissance négative de 5,1% en 2009. Le déclin de l'économie a été plus dur en Allemagne et au Japon qu'aux États-Unis, qu'en France ou qu'en Espagne. Ceci s'explique par l'orientation vers l'export caractéristique chez les premiers. En effet, la situation difficile sur les marchés financiers internationaux – du fait en particulier d'une crise de confiance dans le secteur bancaire – et la crise économique mondiale en découlant ont touché plus durement les économies orientées vers l'export.

Cependant, la reprise de l'économie allemande avait déjà commencé dans la seconde moitié de 2009. Une stabilisation s'est opérée en 2011 au niveau de 3%. Les données économiques semblaient indiquer qu'en Allemagne, la crise touchait à sa fin. Les évolutions de l'été 2011 ont rendu cette affirmation discutable ; les doutes sont revenus sur le devant de la scène et le discours politique s'est avéré plus prudent. Quelques-unes des principales sources d'inquiétude consistent dans le fait qu'on ne peut pas prévoir si (et comment) les économies nationales de Grèce, d'Espagne et d'Italie surmonteront la crise de la dette, d'une part, comment les marchés financiers et leurs politiques d'intérêt réagiront à cela, d'autre part, et enfin, et non des moindres, si (et dans quelle mesure) le système Euro pourra survivre. Ces doutes s'expriment dans les indicateurs économiques. Pour 2012, seule une légère hausse du PIB de 0,8% est attendue.

[1] Voir notamment les éléments de comparaison exposés *in* D. Vaughan-Whitehead (ed.), *Inequalities in the Crisis. Evidence from Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011, 568p. ; ainsi que les articles parus dans la revue *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 17 p. 3 (August 2011) : « Collective bargaining, trade unions and the crisis » ; ainsi que les différents rapports *in* M.-C. Escande Varniol, S. Laulom, E. Mazuyer, *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, Larcier, 2012.

[2] U. Mückenberger, « Allemagne : l'impératif économique camoufle mal les précarités. Entretien avec Jean-Yves Boulin et Clotilde da Gastines », *Métis. Correspondances européennes du travail*, 14 mai 2012, accessible en ligne : http://www.metiseurope.eu/allemagne-l-imperatif-economique-camoufle-mal-les-precarites_fr_70_art_29405.html.

[3] D. Vaughan-Whitehead, "Introduction: Has the crisis exacerbated work inequalities", *in* D. Vaughan-Whitehead (ed.) *op. cit.*, pp. 1-37 ; ainsi que G. Bosch, "The German labour market after the financial crisis: Miracle or just a good policy mix?" *in* D. Vaughan-Whitehead (ed.), *op. cit.*, pp. 243-275 qui utilise également le terme de « miracle », mais avec une acception différente.

[4] Details *in* K. Nebe, M. Maul-Sartori, "What labour law and social security law in Europe after the crisis? German Report" *in* M.-C. Escande Varniol, S. Laulom, E. Mazuyer, *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, *op. cit.*

La réglementation du marché du travail n'a pas été considérée comme une cause de la crise. Depuis 2002, sous le gouvernement du Chancelier Gerhard Schröder, le droit du travail et le droit de la sécurité sociale ont été fortement éprouvés en raison de réformes très controversées[1]. L'opinion dominante est que ces réformes ont mené, même après la défaite du gouvernement Schröder, à une flexibilité et une compétitivité voulues et nécessaires de l'économie nationale. L'impression d'une réglementation du marché du travail bien adaptée, est confirmée par l'évolution du taux de chômage qui est passé de 4,86 millions de chômeurs en 2005 à 3,27 millions en 2008 (de 11,7% à 7,8%). La crise économique qui a suivi n'a pas entraîné une hausse correspondante du chômage. Au regard des données corrigées des variations saisonnières, le pic atteint en juin 2009 était seulement de 3,48 millions de chômeurs (8,3%). Aujourd'hui, les chiffres sont même plus bas : 2,87 millions de chômeurs en juillet 2012 (6,8%).

Néanmoins, les chiffres sont moins optimistes lorsque sont prises en compte la structure de l'emploi et du chômage. Traditionnellement, le marché du travail était caractérisé, en Allemagne, par des différences relativement faibles entre les salaires perçus et un possible accès à des emplois mieux payés. La situation a changé. Depuis le milieu des années 90, il existe une augmentation significative s'agissant des emplois à faible rémunération. Un aperçu général de la distribution des salaires mensuels bruts réels d'un équivalent temps-plein dans les pays de l'UE montre que l'Allemagne est l'un des États qui possède le plus large éventail de revenus[2]. Il existe différentes raisons à cette évolution, dont certaines sont liées à de nouvelles stratégies des acteurs économiques, à l'absence d'un salaire minimum statutaire général à l'intérieur du cadre légal réglementant le marché du travail, ou encore à un déclin de l'importance des syndicats et du champ d'application des conventions collectives. Cela a eu pour résultat une augmentation du nombre de relations de travail situées en dehors d'une protection convenable offerte par les conventions collectives. L'emploi sous des formes atypiques dans les petites entreprises du secteur des services – favorable au développement des bas-salaires – est devenu plus important qu'il ne le fût dans les années 90.

La hausse de l'emploi qu'on a pu noter à compter du début des années 90 a été essentiellement provoquée par un accroissement des formes atypiques d'emploi. La part des personnes embauchées sous contrats précaires – notamment le travail à temps-partiel (particulièrement sous la forme de « mini-jobs » avec des revenus inférieurs à 400€ par mois) et le travail en intérim – a constamment augmenté[3]. Cela a été particulièrement évident durant la période économiquement difficile de 2002 à 2005, pendant laquelle on a pu constater une augmentation du remplacement des emplois « standards »[4]. La proportion de contrats à durée déterminée, parmi le nombre total de contrats de travail soumis aux contributions de sécurité sociale, a été en constante augmentation depuis 1996, mais de façon significative depuis 2004. En 2009, la part des CDD représentait 8,8% de l'ensemble des contrats en cours. En outre, 47% de tous les nouveaux contrats de travail étaient des CDD. Le nombre de travailleurs intérimaires à plus que doublé entre 2000 et 2008 ; leur taux étant passé de 1,1% en 2003 à 2,6% en 2008.

Ces deux catégories ont été particulièrement affectées par le chômage induit par la crise. De juin 2008 à juin 2009, le nombre de CDD a diminué de 6%. Cela démontre la fonction de « flexibilité externe » remplie par ces contrats. Les employeurs les utilisent pour mettre en place une force de travail périphérique, qui est licenciée (ou non renouvelée) en temps de crise. La baisse de l'emploi au cours de cette période a été surtout causée par un licenciement des travailleurs intérimaires. Alors que le nombre de travailleurs sous contrat typique a reculé de 77 600, il y a eu une baisse de 179 400 personnes travaillant en intérim. L'évolution depuis le début de la reprise montre clairement la fonction de flexibilité jouée par le travail intérimaire. Etant donnés les

[1] Erstes bis Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundesgesetzblatt (BGBl. : Bulletin des lois fédérales) I 2002, p. 4607, BGBl. I 2002, p. 4721, BGBl. I 2003, p. 2848, BGBl. I 2003, p. 2954.

[2] A. Atkinson, E. Marlier (ed), *Income and living conditions in Europe*, figure 12.4.

[3] Voir plus loin W. Eichhorst, P. Marx, E. Thode, "Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000-2009", *IZA Research Report* N° 20, Novembre 2009, pp. 6 et s.

[4] Jusqu'à la fin des années 90, une « relation de travail standard » concernait, parmi d'autres, un emploi à plein temps pour une durée illimitée. Cf. R. Waltermann, 2010 et W. Kohte, 2011: Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? *in* Verhandlungen des 68. Deutscher Juristentags, München: Beck going back to Mückenberger, U. 1985: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, *in*: Zeitschrift für Sozialreform, vol. 31, pp. 7-8, pp. 415-34 et pp. 457-75.

derniers chiffres de juillet 2012, le travail intérimaire est, à nouveau, à un niveau significativement plus élevé que celui atteint avant la crise.

Le travail à faible rémunération et les formes précaires d'emploi entraînent un problème structurel : la pauvreté parmi les travailleurs (« *working poor* »). Les plus bas salaires atteignent seulement environ 50% d'un salaire moyen. Ceci a conduit le Comité Européen des Droits Sociaux à la conclusion selon laquelle la situation en Allemagne n'est pas en conformité avec le respect du droit à une rémunération juste garantissant un standard de vie décent inscrit dans l'Article 4 paragraphe 1 de la Chartre Sociale Européenne. Un autre indicateur d'une pauvreté croissante est le chiffre de travailleurs dépendants d'avantages sociaux supplémentaires. En janvier 2011, presque 1,4 millions de salariés ont reçu le « *Arbeitslosengeld II* », allocation chômage pouvant être perçue par des personnes employées à condition que leur revenu ne soit pas suffisant pour faire face au coût de la vie.

En ce qui concerne la structure du chômage, il faut noter que 33% des chômeurs sont des chômeurs de longue durée (plus d'un an). Même si leur proportion est en baisse, ils profitent moins de la reprise économique. De mai 2010 à mai 2011, le taux de chômeurs de longue durée a diminué de 6%, alors que le nombre global de chômeurs a baissé de 9,5%.

I – Gestion concertée de la crise

Face à ce contexte, le gouvernement Conservateur-Social Démocrate de l'époque a mis en œuvre, afin de surmonter la crise financière, plusieurs mesures pour sécuriser la croissance économique et l'emploi. Il est assez intéressant de noter que beaucoup d'entre elles touchent l'emploi en incitant, de façon indirecte seulement, les transactions financières qui ont donc des effets sur le marché du travail. D'une part, des mesures spéciales ont été prises en ce qui concerne le secteur bancaire[5]. Un fond spécial, dont la tâche est de stabiliser les affaires dans le secteur de la Finance en acquérant des créances à risques, en garantissant des obligations, voire en achetant des parts dans de telles entreprises, a été institutionnalisé. D'autre part, une législation visant à augmenter la demande sur les marchés a été adoptée. Au total, en 2009 et 2010, environ 100 milliards d'euros (environ 4% du PIB annuel de l'Allemagne) ont été mis à disposition pour atténuer les impacts de la crise. Une variété d'outils a été utilisée. Le fardeau fiscal a été réduit. Les dépenses de l'assurance sociale ont été stabilisées. Les investissements publics ont été augmentés et des mesures incitatives ont été prises en faveur des ménages privés. Le stimulus économique voulu a exigé un nouvel emprunt plus élevé d'environ 44 milliards d'euros en 2012 (le plus haut de l'histoire de la République Fédérale). Cependant, cela n'a pas induit un renoncement à l'objectif de consolidation. L'optique d'une consolidation a été intégrée à beaucoup de mesures anti-crise, qui n'avaient force de loi que temporairement, et qui ne pouvaient donc pas créer de dépenses supplémentaires durables. En juin 2010, le Gouvernement Fédéral a décidé d'importantes mesures de réduction des coûts pour les années 2011 à 2014. Ce « *Zukunftspaket* » (le package du futur), tel qu'on le nomme, doit aligner le budget public dans la limite constitutionnelle de l'emprunt net. Des économies allant de 11,2 milliards d'euros à 27,6 milliards d'euros par an doivent être réalisées. La politique sociale est incluse, spécialement dans les domaines des avantages sociaux et des interventions sur le marché du travail.

Avant d'aller dans les détails, il faut faire une observation qui a été confirmée par un travail comparatif récent[6]. Bien que cette crise financière ait été l'une des crises les plus profondes de l'après-guerre, elle n'a pas entraîné de rupture entre les syndicats allemands et le Gouvernement Chrétien-Libéral et/ou les salariés. Les conséquences de la crise ont été plutôt traitées sur un mode coopératif. Cela n'est pas seulement dû à la spécificité de l'économie de marché coordonnée de type allemand : le partenariat social. Cela découle également des différenciations subtiles d'intérêt et des coalitions existant à l'intérieur de ce système de partenariat.

Les syndicats de l'industrie allemande représentent de la manière la plus efficace les intérêts du « noyau dur » des travailleurs ; à savoir, les hommes, ouvriers qualifiés dans l'industrie, employés à plein temps dans une relation

[5] Pour davantage d'informations, voir M. Brück, C. Schalast, K.-M. Schanz, „Das 1.Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz: Lex Hypo Real Estate oder doch mehr?", *Betriebsberater* 2009, pp. 1 306 et s.

[6] Voir D. Vaughan-Whitehead, (ed.), *Inequalities in the Crisis. Evidence from Europe*, *op. cit.*, pp. 27 et s.

de travail normale. Il y a davantage de militants lorsque le travail et les revenus des travailleurs issus du « noyau dur » sont affectés. Et, cela a été évidement le cas pendant la première étape de la crise financière qui a touché particulièrement les industries orientées vers l'investissement et l'export ; entreprises au sein desquelles les syndicats ont milité activement pour la préservation des emplois par le biais du « chômage partiel » (réduction temporaire du temps de travail avec réduction des salaires partiellement compensée par l'assurance chômage). Les syndicats sont moins efficaces lorsque ce sont les emplois et les intérêts des travailleurs qui ne font pas partie du « noyau dur » qui sont en danger. C'est la raison pour laquelle les énormes pertes d'emploi subies par les « intérimaires » durant les premiers jours de la crise ont été acceptées avec relativement peu de résistance. Il est vrai que la puissante stratégie de IG Metall (le syndicat des métallurgistes allemands) en faveur des travailleurs intérimaires semble à première vue contredire cette assertion. Cependant, les stratégies de management tendent à remplacer les travailleurs « standards » issus du « noyau dur » par des travailleurs temporaires « atypiques ». Sous cet angle du vue, la protection des travailleurs intérimaires constituait donc également une protection des travailleurs issus du « noyau dur » contre une « compétition assassine », en ce sens qu'elle était également dans l'intérêt du « noyau dur » des travailleurs. D'autres travailleurs précaires, cependant, sont restés en dehors de cette coalition d'intérêts.

Les positions d'intérêt à l'intérieur des syndicats ainsi qu'entre eux et leurs opposants ont donc ouvert un rayon d'action pour le compromis. Cependant, le compromis s'est effectué aux dépens de ceux qui n'appartiennent pas au « noyau dur » ; à savoir les travailleurs précaires et ceux qui sont exclus du marché du travail.

A – Divergences mineures entre les partenaires sociaux vis-à-vis de la législation anti-crise

Les deux partenaires sociaux ont pris part au débat politique allemand concernant les mesures prises pour amoindrir les conséquences de la crise. Tant la « *Deutscher Gewerkschaftsbund* » (*DGB*) (Confédération des syndicats allemands) que la « *Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände* » (*BDA*) (Fédération des employeurs) ont été d'accord avec les mesures législatives prises pour alléger les effets de la crise. Les deux parties ont demandé (dès fin 2008) plus d'investissements publics directs (éducation, protection du climat et infrastructures de transport) au lieu d'aides indirectes (réductions d'impôts, par exemple). Malgré les clivages idéologiques, les organes législatifs, dominés par la « *Christlich Demokratische Union Deutschlands* » (*CDU*) (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne), se sont saisi de ces demandes. Par ailleurs, il y a eu un consensus au sujet de l'élévation de la dette admise, bien que les deux parties aient préconisé le maintien de l'objectif de consolidation du budget public dans le long terme.

Les deux parties se sont prononcées en faveur d'un usage étendu de la réduction du temps de travail. Pourtant, certaines divergences ont persisté s'agissant des revendications syndicales (formation professionnelle) et des demandes salariales exprimées sur les allègements administratifs concernant les indemnités de temps-réduit, spécialement pour les PME.

B – Effets de la crise sur la négociation collective

Comme nous l'avons montré, l'approche gouvernementale pour affronter la crise a été essentiellement centrée sur une politique orientée vers le budget. L'approbation par le Parlement était donc nécessaire pour sa mise en œuvre ; les partenaires sociaux ayant été seulement impliqués en tant qu'experts à propos des projets de loi. Néanmoins, même en l'absence d'un dialogue tripartite officialisé, la crise économique a eu des influences sur la négociation collective. Lors des séries de négociations de 2009, l'augmentation des salaires convenue a été modérée, principalement située entre 2,5% et 3%. En 2010, l'augmentation a été encore plus modérée et a rarement dépassé 2%.

1 – Essor pour les accords d'établissement

En ce qui concerne la structure de la négociation collective, la crise a intensifié les tendances à la décentralisation. La négociation collective au niveau de l'établissement s'est renforcée. Le premier indice est l'utilisation massive du chômage partiel comme instrument d'adaptation au fléchissement de la demande En vertu du droit allemand, les partenaires sociaux au niveau de l'établissement doivent parvenir à un accord afin de réduire, de façon temporaire, le temps de travail et les salaires, avant que puisse être introduit le chômage partiel. L'usage étendu du chômage partiel démontre que le dialogue social et la négociation collective au niveau de l'usine ont bien fonctionné. Le deuxième indice

est le constat des nombreux accords collectifs visant la sauvegarde des emplois qui ont été conclu au niveau de l'établissement. Généralement, lors de tels accords, les travailleurs font des concessions sur le temps de travail et les salaires, et l'employeur sur la sécurité de l'emploi. Les accords doivent être considérés dans le contexte de « double système de représentation des intérêts » qui prévaut en Allemagne[7]. Jusqu'à la fin des années 90, les accords sur le temps de travail et les salaires se basaient essentiellement sur les conventions collectives de niveau sectoriel et étaient signés par les syndicats. Selon le droit du travail allemand, les conventions collectives conclues entre l'employeur et le Comité d'entreprise ne doivent pas contrevenir aux dispositions contenues dans ces accords syndicaux sur le temps de travail et les salaires. Cependant, durant la dernière décennie, de plus en plus de conventions collectives comportaient des clauses dites « d'ouverture », qui permettaient de déroger aux conventions collectives applicables à l'entreprise, (parfois) à condition d'obtenir l'approbation des partenaires sociaux signataires de la convention collective dont on souhaitait s'affranchir. Des enquêtes récentes montrent l'importance prise par ces conventions collectives d'établissement pour surmonter la crise récente : le taux de conclusion de tels accords s'est élevé à 70% des établissements dans les industries sévèrement touchées par la crise, alors qu'il a à peine atteint les 46% dans les industries peu affectées. Cependant, l'efficacité de ces accords dépend des relations qu'entretiennent le Comité d'entreprise et l'employeur ; plus la coopération est assurée, plus il est possible de faire confiance à l'employeur en ce qui concerne son engagement.

2 – Constitution de nouveaux syndicats

Illustrant la tendance à la décentralisation croissante, les dernières années ont été l'objet d'une progression du nombre de syndicats, plutôt petits et spécialisés, en dehors de la DGB, la principale fédération syndicale allemande. Si certains d'entre eux semblent manquer de puissance – critère qui, selon les tribunaux du travail allemands, constitue une condition préalable à la reconnaissance des conventions collectives dont ils sont signataires – d'autres sont plutôt puissants. Représentant des professions hautement qualifiées et singulièrement importantes pour la société (pilotes, contrôleurs aériens et personnel navigant, conducteurs de train, médecins...), ces syndicats ont négocié avec succès d'importantes augmentations de salaires, parfois après un long et intense conflit collectif. Les conventions collectives conclues par ces petits syndicats spécialisés peuvent dorénavant être appliquées dans les usines où l'employeur est déjà lié par une autre convention collective. Récemment, le Tribunal Fédéral du Travail a accepté l'application de différentes conventions collectives conclues par différents syndicats à l'intérieur de la même usine[8]. Cela peut mener à une diversité des régimes de travail dans les usines allemandes : ce qui n'existait pas jusqu'à maintenant.

3 – La dérogation à l'égalité de traitement pour les travailleurs intérimaires, et son échec

Il est devenu évident qu'il existait une carence importante dans le domaine du travail en intérim en ce qui concerne la négociation collective. En Allemagne, le travail intérimaire est juridiquement conçu comme une relation de travail permanente avec l'entreprise de travail temporaire qui « loue » alors de façon lucrative le travailleur à une « entreprise utilisatrice ». Il existe un principe d'égalité de traitement qui oblige l'agence d'intérim à appliquer les mêmes conditions essentielles de travail au travailleur intérimaire que celles qu'applique l'entreprise utilisatrice à son propre personnel pour des postes équivalents. Cependant, le législateur a autorisé les partenaires sociaux à se mettre d'accord sur des conditions de travail prévalant sur le principe d'égalité de traitement. Cette possibilité de déroger à l'égalité de traitement a été introduite en dépit du fait que les travailleurs en intérim soient rarement syndiqués[9]. Le premier syndicat à avoir utilisé cette possibilité était une fédération de petits syndicats qui a conclu des accords collectifs instaurant des bas salaires ; lesquels s'avéraient être – de manière significative – sous le niveau appliqué dans certains des secteurs ayant fortement recours au travail intérimaire. Après une longue période de doutes et d'incertitudes, le Tribunal Fédéral du Travail a décidé que

[7] Voir l'approche comparative proposée dans U. Mückenberger, "Workers representation at the plant and enterprise level", *in* B. Hepple, et B. Veneziani, B. (eds.), T*he Transformation of Labour Law in Europe. A Comparative Study of 15 Countries 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing 2009, ch. 8, pp. 233-262.

[8] Bundesarbeitsgericht 7 juillet 2010 - 4 AZR 549/08, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2010, p. 1068.

[9] Pour un point de vue critique, voir P. Schüren, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2007, § 9 marginal n° 107 et s.

la fédération en question n'avait pas la capacité juridique de négocier des accords collectifs[10]. Par conséquent, les conventions collectives conclues par cette fédération ont été déclarée nulles et non avenues et sans aucun effet juridique. Mais, bien que sur le fondement de cette argumentation les travailleurs intérimaires concernés pouvaient réclamer une égalité de traitement et, en particulier en matière de salaires versés par l'entreprise utilisatrice, la mise en œuvre de ces revendications s'avère, pour différentes raisons, singulièrement difficile.

II – Aucun pas en arrière – aucun pas en avant : réformes substantielles

La situation de l'emploi en Allemagne pendant la crise a été marquée par un paradoxe. Les réformes du marché du travail avaient été mises en place assez longtemps avant la crise financière, et indépendamment d'elle. Elles avaient été inaugurées par le chancelier social-démocrate Schröder, malgré une très forte résistance dans son propre parti. Les effets positifs de cette réforme ne sont devenus visibles que des années après la défaite électorale de Schröder en 2005 et la victoire d'Angela Merkel. Les résultats des réformes ont donc été attribués au gouvernement dominé par les Conservateurs, qui n'a en fait aucun mérite à cela et qui n'aurait même pas été capable d'inventer et d'imposer ce type de réforme, contre l'opposition des syndicats et des partis de l'aile gauche. Cependant, les effets à long terme des réformes n'ont pas seulement facilité la stabilité du gouvernement Chrétien-Libéral. Ils ont aussi préparé le chemin de la maitrise des conséquences sociales de la crise financière d'une manière modérée, et du maintien de la paix sociale.

Il paraît possible de distinguer deux périodes dans la présentation des réformes substantielles. La première phase de la politique anti-crise a été caractérisée par des hausses des dépenses publiques et une stimulation active de l'économie. Contrairement à cela, depuis l'été 2010, la politique a été de revenir à une concentration sur l'austérité et la consolidation du budget. Cependant, afin de rendre convaincant le paradoxe susmentionné, et d'améliorer la comparabilité de l'évolution de l'Allemagne par rapport aux autres États, nous allons commencer par résumer l'importante réforme structurelle entreprise par l'administration Schröder, juste avant le début de la crise financière.

[10] Bundesarbeitsgericht 14 décembre 2010 - 1 ABR 19/10, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2011, p. 289.

A – Rétrécissement des effets protecteurs du droit du travail et de la sécurité sociale – les réformes de 2002-2007

La hausse massive du chômage durant les premières années du nouveau millénaire (4,3 millions en 2003) a conduit à une réforme du marché du travail controversée et d'une très grande portée, dénommée « loi Harz » et « Agenda 2010 », dont l'objectif était l'obtention d'une plus grande flexibilité sur le marché du travail et la suppression des barrières à l'emploi[11] incluant une restructuration importante de l'assurance chômage.

1 – Adaptation du droit du travail

Avant la réforme de 2003, la loi de protection contre le licenciement s'appliquait dans les entreprises de plus de 5 salariés. Pour soulager les petites entreprises du « fardeau du droit du travail », le seuil – pour les salariés récemment embauchés – a été relevé à un minimum de 10 salariés. Cet amendement s'insérait dans un système de marché du travail segmenté : il a « privé » les salariés et les nouvelles recrues des petites entreprises d'une importante protection de l'emploi dont profitent sans doute les salariés (ayant de l'ancienneté) employés dans les grandes entreprises.

La protection contre le licenciement telle qu'elle a été adoptée par le législateur allemand, vise à la réintégration du salarié victime d'un licenciement injustifié et abusif. En outre, en 2003, le législateur introduisait une nouvelle disposition dans la loi sur le licenciement abusif, en proposant une procédure de conciliation en vue de parvenir à un accord (sans avoir recours à la voie judiciaire) ; procédure légalisant la fin d'un contrat et offrant au salarié le droit à une compensation. Le législateur octroyait ainsi une alternative à la revendication contre le licenciement abusif.

[11] *Cf.* A. Atkinson, E. Marlier (ed), *Income and living conditions in Europe*, *op. cit.* Pour une analyse détaillée de la réforme, voir M. Körner, "German Labour Law in Transition", *German Law Journal* Vol.06 N° 4, p. 805 ; T. Ubber, "Agenda 2010 : Reform of German Labour Law: Impact on Hiring and Firing Staff", *German Law Journal* Vol. 05 N° 2, p. 135 ; P. Bader, "Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt: Neues im Kündigungsschutzgesetz und im Befristungsrecht", *NZA* 2004, p. 65 ; B. Keller, "The Hartz Commission Recommendations and Beyond: An Intermediate Assessment", *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2003, 19, p. 363.

La réforme du droit du travail de 2003 a étendu les possibilités de conclure des contrats à durée déterminée. Pour les entreprises nouvellement créées, la période pendant laquelle les recours aux CDD sont autorisés, sans raison justificative objective, a été étendue à 4 ans. De plus, il est désormais permis d'embaucher des personnes plus âgées (52 ans ou plus) sans justification objective raisonnable pour une période de 5 ans, à la condition qu'ils fussent sans emploi ou qu'ils perçussent des allocations avant la relation de travail[12].

L'approche restrictive du travail intérimaire en Allemagne[13] a été sujette à des déréglementations. La Loi de 2004 a abrogé l'interdiction du travail intérimaire en CDD, l'interdiction de la synchronisation, de même que de la durée maximale autorisée de 24 mois pour une affectation. Depuis 2004, la durée autorisée du travail intérimaire en CDD est soumise à la réglementation générale sur les CDD. Ont été introduits les principes d'égalité de salaire et d'égalité de traitement par rapport aux conditions de travail de l'entreprise utilisatrice. Néanmoins, dans la pratique, le principe d'égalité de traitement a été fréquemment contourné par l'application de la disposition légale permettant d'y déroger par l'application d'une convention collective

2 – Un droit de la sécurité sociale plus mince

La Loi Hartz a introduit une réforme controversée de l'assurance chômage. L'allocation chômage proportionnelle au salaire a été limitée à un an pour la plupart des salariés. Les chômeurs de longue durée sont orientés vers un deuxième type d'allocation ce chômage (« *Arbeitslosengeld II* ») liée aux besoins et attribuée sous conditions de ressources. Ses bénéficiaires sont obligés d'accepter presque tous les emplois qui leur sont proposés. L'allocation mensuelle est fixée non pas en fonction des salaires perçus précédemment pendant la période de travail, mais en fonction du nombre de personnes vivant dans le foyer et les dépenses pour le logement consistent en une somme d'argent dénommée « besoin » par le législateur. L'application de déductions spéciales permet de combiner les revenus du travail avec les allocations afin d'atteindre un revenu total plus élevé pour le foyer. Ces déductions sont une incitation à accepter un emploi même si les salaires perçus ne suffisent pas aux dépenses quotidiennes.

D'autres réformes importantes du système de sécurité sociale ont concerné l'assurance retraite statutaire. Le législateur a modifié la façon de calculer la pension de retraite en introduisant ce qu'il appelle un « facteur de durabilité » (qui a été une réponse au déclin du taux de natalité). Cette réforme a conduit à une réduction du niveau de la pension. Une autre mesure importante pour faire face aux changements démographiques a consisté à relever l'âge limite pour recevoir une pension de retraite. Après une période de transition se terminant en 2030, l'âge de la retraite sera de 67 ans. Etant donné le taux de chômage des personnes âgées et l'effet de réduction des pensions sur les retraites anticipées, on peut craindre que cela entraîne une nouvelle baisse du niveau des pensions.

En droit allemand de la sécurité sociale, il existe une forme d'emploi (désignée par l'expression « mini-job ») qui ne profite pas des prestations d'assurance, et dont les salariés ne sont pas non plus soumis aux contributions. Les employeurs doivent payer une somme forfaitaire aux assurances sociales. Afin d'inciter l'embauche de chômeurs, les conditions pour un « mini-job » ont encore été abaissées en 2002. Depuis lors, les salariés touchant moins de 400€ par mois ne sont pas soumis aux contributions de l'assurance sociale – quel que soit le nombre d'heures travaillées dans le mois. En ce qui concerne les contributions versées par l'employeur, les « mini-jobs » ne semblent pas être plus attractifs pour l'employeur que ne le sont les emplois « traditionnels ». Néanmoins, la part des « mini-jobs » est en augmentation constante (5,9 millions en 2003, contre 7,4 millions en 2010).

B – Protection proactive pendant la crise : les réformes de 2008 à 2010

Du fait de « l'anticipation » sus-décrite de la diminution de la protection juridique au début du millénaire, la réglementation pendant la crise financière a pu se contenter d'être une réglementation indirecte. En contraste avec les autres pays européens, la législation allemande a surtout concerné les acteurs financiers et les relations de marché, et n'a pas fondamentalement restreint les droits individuels et collectifs des travailleurs.

[12] Voir M. Schmidt, "The Principle of Non-discrimination in Respect of Age: Dimensions of the ECJ's Mangold Judgment", *German Law Journal* Vol. 07 N° 5, p. 505.

[13] Voir D. Schiek, "Agency Work – from Marginalisation towards Acceptance? Agency work in EU Social and Employment Policy and the "implementation" of the draft Directive on Agency work into German law", *German Law Journal*, Vol. 05 N° 10, p. 1 233.

1 – Hausse du pouvoir d'achat des ménages

Certaines mesures adoptées pour faire face à la crise ont tenté de stimuler la demande intérieure. Ces mesures comportaient des interventions dans le domaine de la sécurité sociale et de la politique sociale. Le « paquet conjoncture n°2 » a abaissé les contributions de l'assurance maladie de 15,5% à 14,9% du salaire soumis à contribution. Le besoin financier du fond de l'assurance maladie découlant de cette baisse a été couvert par deux hausses importantes des subventions publiques. D'une façon similaire, les contributions pour l'assurance-chômage ont été fixées à un bas niveau de 2,8% des salaires soumis à contribution. Avec ces moyens, le Gouvernement a souhaité envoyé le signal selon lequel même en cas de crise économique de longue durée, le coût de la sécurité sociale devait demeurer stable.

D'autres mesures ont mis en relation la stimulation de la demande avec le soutien des familles ayant des enfants à charge. Un bonus spécial-enfant de 100 € a donc été mis en place. Par le biais de cette allocation, le législateur a voulu créer une impulsion ciblée sur la demande intérieure en augmentant le pouvoir d'achat des familles ayant un faible revenu et plus d'un enfant à sa charge.

C'est le même objectif qui a été poursuivi en augmentant les allocations d'aide sociale pour les enfants âgés de 6 à 13 ans dont les parents se trouvent dans une situation de besoin. Sur la base des données disponibles, le législateur a accepté de définir un besoin plus important pour les enfants de cet âge et a donc adapté le calcul des prestations.

La plupart de ces mesures ont été limitées dans le temps. L'objectif d'augmentation du pouvoir d'achat des familles avec enfants a continué à être recherché. En décembre 2009, les allocations de garde d'enfants ont été augmentées de 20 € par mois et par enfant. Par ailleurs, la hausse des prestations sociales pour les enfants âgés de 6 à 13 ans semble devoir perdurer. Bien que cela ait été adopté avec une limitation de durée au 31 décembre 2011, le législateur a en même temps mis en œuvre une réforme permanente des prestations en question, en maintenant la somme actuelle sans autre modification que des modifications négligeables en termes de contenu.

2 – Sauvegarde des relations de travail standard à temps plein

En matière de sauvegarde d'emploi la « re-réglementation » s'est concentrée sur la sauvegarde des emplois « standards », c'est-à-dire ceux des travailleurs issus du « noyau dur ». Les entreprises – en particulier dans les industries d'investissement et d'export – ont dû réduire le temps de travail afin de s'adapter à la diminution de la demande. Comme le montre la comparaison avec les autres pays européens[14], ceci a souvent menacé de toucher le « noyau dur » des travailleurs de ces industries. Beaucoup d'entreprises ont introduit une organisation flexible du temps de travail afin d'éviter les pertes d'emplois (licenciements ou expiration des CDD). Différentes mesures ont été mises en place pour atteindre ce but : des dispositions sur le temps de travail dans les conventions collectives adaptées au niveau de l'entreprise, réduction du nombre d'heures supplémentaires, réduction de la comptabilisation du crédit de temps de travail, introduction du chômage partiel.

Pour empêcher le chômage, l'assurance-chômage verse aux salariés des allocations de chômage partiel équivalentes aux allocations chômage (au maximum 67% du salaire net perdu) en cas de réduction temporaire (et non structurelle) du temps de travail dans l'entreprise motivée pour des raisons économiques. Les exigences statutaires autorisant le chômage partiel ont été réduites et la période maximale autorisée a été modifiée à plusieurs reprises : fixée à 12 mois du 1er juillet 2007 au 31 décembre 2008, elle : 12 mois), cette période a été étendue temporairement à une durée de 24 mois. De plus, des droits additionnels au remboursement pour les employeurs ont été introduits afin de soulager ces derniers des coûts non-salariaux du travail auxquels ils sont confrontés pendant la période de chômage partiel. En général, le développement du chômage partiel a été perçu comme positif et efficace[15]. En modifiant les dispositions générales sur le chômage partiel, des mesures incitatives ont été prises afin de mettre à profit le temps de travail superflu pour de la formation professionnelle ou de la prévention-santé à l'intérieur de l'entreprise. Cependant, ces mesures incitatives ont rarement été mises en pratique.

[14] *Cf.* les rapports nationaux *in* D. Vaughan-Whitehead, D. (ed.), *Inequalities in the Crisis. Evidence from Europe*, *op. cit.*

[15] R. Konle-Seidl, G. Stephan, *Sozialer Fortschritt* 2009, pp. 235, 236 et 239.

Toutes ces mesures ont eu pour but d'inciter les entreprises à favoriser le recours à la flexibilité « interne » afin de maîtriser la crise (chômage partiel, requalification, regroupement des travailleurs à l'intérieur de l'entreprise), plutôt que la flexibilité « externe » (licenciements collectifs, embauche puis licenciement). De toute évidence, cette stratégie juridique a correspondu aux intérêts de l'entreprise du fait de la thésaurisation du travail qualifié, et à ceux du « noyau dur » des travailleurs du fait de la sécurité de l'emploi et des revenus.

3 – Une approche sectorielle des salaires minimum

Á la différence de la plupart des pays de l'UE[16], le droit du travail allemand n'offre pas de salaire minimum général établi par la loi. Il existe une vieille tradition de salaires minimum sectoriels adoptés par les conventions collectives. Ces salaires minimum peuvent être étendus, sous des conditions juridiques comparativement restreintes, pour être appliqués à tous les employeurs d'un certain secteur de l'industrie ou du commerce, par une intervention du gouvernement – soit par arrêté ministériel (ce qui présuppose une certaine importance de la convention collective en question et l'accord des confédérations intersectorielles des partenaires sociaux), soit par une réglementation (jusqu'alors limitée aux secteurs tels que la construction, le nettoyage industriel et les services postaux).

En 2009, cette dernière possibilité a été amendée et étendue à plusieurs autres secteurs économiques. Une convention collective établissant des salaires minimum pour l'un de ces secteurs peut être étendue par une réglementation émise par le Ministère Fédéral du Travail et des Affaires Sociales, ou par le Gouvernement Fédéral. La réglementation doit correspondre à un intérêt public, et le pouvoir des partenaires sociaux a été limité à un droit de veto – ce qui présuppose un consensus entre les associations d'employeurs et les syndicats. Les secteurs économiques concernés ont été choisis en fonction de l'importance des négociations collectives. En ce qui concerne les secteurs où la négociation collective est de moindre importance, le législateur – à l'intérieur de la même loi – a réformé la procédure et les institutions permettant d'introduire un salaire minimum sectoriel sans qu'il soit nécessaire de négocier une convention collective.

La nouvelle loi a entraîné une variété de réglementations offrant un salaire minimum pour des secteurs tels que la gestion des déchets ou les services de blanchisserie[17]. Pendant l'été 2010, le Gouvernement Fédéral a évalué le nombre de salariés concernés à 2,1 millions (presque 8% de l'ensemble des salariés). Depuis lors, de nouvelles réglementations concernant les secteurs des soins à domicile et les services de sécurité sont entrées en vigueur. Plus récemment, le législateur a adopté une disposition spéciale autorisant la mise en place d'un salaire minimum pour les travailleurs intérimaires ; ainsi, à compter du début de l'année 2012, un salaire minimum pour les travailleurs temporaires a été effectivement mis en place.

Cette solution différenciée et fragmentaire est le résultat d'un vif débat politique. Les objectifs visés consistaient à rétablir la loi du marché et à protéger l'acceptation de l'économie de marché dans une période de crise économique. Les salaires minimum ne peuvent pas être uniquement considérés et fixés d'un point de vue « social » (dans l'optique d'équité pour les salariés les plus mal payés), ils peuvent également être évalués du point de vue du « marché » (fixation des prix comme condition préalable à une attribution efficace des marchés). Ils empêchent une fragilisation permanente des salaires standards existants – et donc le *dumping social*.

Néanmoins, les dispositions sur le salaire minimum sont réparties au sein d'une multitude de réglementations – toutes à durée limitée. Ceci met en danger la transparence des dispositions et la nécessaire prise de conscience des salariés protégés. De plus, la sécurité juridique n'est pas garantie dans ce domaine. Certains universitaires contestent la validité des nouvelles dispositions juridiques au motif qu'elles violeraient le droit constitutionnel à la liberté de la négociation collective[18].

[16] Voir *European Commission. Eurostat: Minimum wages in Europe 2012*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics - données d'août 2012 ; voir également T. Schulten, *WSI-Mitteilungen 2011*, p. 131 et s.

[17] Pour une vue d'ensemble : Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Mindestlöhne im Sinne des Arbeitnehmer-entsendegesetzes (AEntG) und Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)* http://www.bmas.de/portal/37846/property=pdf/2011__01__01__mindestloehne__aentg__uebersicht.pdf.

[18] H. Sodan, M. Zimmermann, *Neue Juristische Wochenschrift 2009, 2001*, p. 2 004 et s. ; *cf.* M. Löwisch, *Recht der Arbeit 2009*, 215, p. 220 et s.

Un problème particulier persiste dans le secteur du travail intérimaire. Ce dernier est progressivement remplacé par l'activité d'entreprises sous-traitantes qui offrent leurs services à l'entreprise utilisatrice, non pas en mettant des salariés à la disposition provisoire de l'entreprise utilisatrice (comme dans le cas du travail intérimaire), mais plutôt en remplissant un contrat de services avec leurs propres salariés (sous-traitance). N'étant pas des travailleurs intérimaires, ces salariés n'entrent donc pas dans le champ d'application de la réglementation sur les salaires minimum dans le secteur du travail intérimaire. Ainsi la protection offerte par le salaire minimum pour le travail temporaire peut être évitée - un travail à faible rémunération continue à exister dans des domaines où le gouvernement voulait imposer un salaire minimal.

4 – De beaux discours pour les salariés en emploi précaire

Le chômage engendré par le début de la crise a particulièrement touché les travailleurs intérimaires. Le législateur a essayé de neutraliser ces effets en accordant également aux travailleurs intérimaires la possibilité de réduire le temps de travail. La mesure a été plus symbolique que réelle. Etant donnés les rudes effets de la crise sur l'emploi des travailleurs intérimaires, ce nouveau mécanisme ne semble pas avoir été largement utilisé.

Au cours de la crise financière, il est apparu évident que les risques pour les emplois précaires s'avèrent davantage liés à la crise des budgets de l'État et aux politiques des ressources humaines au sein du secteur public. De ce fait, les jeunes et les femmes sont plus désavantagés que les autres travailleurs. Par ailleurs, les partenaires sociaux ne se servent pas des possibilités offertes[19] – davantage de formation professionnelle pour les travailleurs en CDD par exemple – afin de rendre plus faciles les étapes nécessaires menant à un véritable passage vers l'emploi en CDI.

C – Retour au budget de consolidation : les réformes de 2011

La reprise économique a ramené l'attention sur la question de la consolidation du budget de l'État. Les mesures décidées de réduction des coûts n'ont pas épargné la politique sociale. Des mesures ont été prises pour réduire les dépenses des allocations familiales et des aides au logement, avec effets déjà sur le budget public 2011. Un supplément spécial, qui adoucissait la transition des allocations chômage vers l'allocation supplémentaire sous condition de ressources, a été supprimé. L'allocation parentale mensuelle pouvant être versée jusqu'aux 14 mois de l'enfant doit maintenant être déduite du « *Arbeitslosengeld II* ». Il en résulte que les revenus mensuels des familles concernées subissent une réduction pouvant aller jusqu'à 300 €.

Davantage d'économies sont attendues avec la réforme dans le domaine de la politique de gestion du marché de l'emploi. La loi réglementant l'assurance chômage devrait subir d'importants changements. En particulier le droit aux allocations soutenant l'intégration dans le marché du travail des chômeurs de longue durée ou des personnes handicapées, ou bien soutenant le démarrage d'une activité économique indépendante, devrait dépendre de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires. Les mesures devraient avoir pour résultat une réduction des coûts de 2 milliards par an.

Les réductions des dépenses publiques devraient aussi concerner le secteur public. Les mesures sont définies comme une « amélioration de l'efficacité dans l'administration publique ». L'objectif est d'économiser jusqu'à 2,3 milliards d'euros en 2011. Jusqu'en 2014, plus de 10 000 emplois devaient être supprimés dans l'administration publique fédérale.

[19] K. Nebe, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf – ein Thema für Tarifvertrags- und Betriebsparteien?" *in* M. Creutzfeldt, P. Hanau, G. Thüsing, H. Wißmann, *Festschrift für Klaus Bepler*, München 2012, pp. 439, 446 et s.

Conclusions

La promotion et l'application du chômage partiel en particulier semble avoir été efficace pour éviter une hausse du chômage. L'extension de son usage permet de supposer que la réduction du temps de travail impliquée a préservé l'équivalent de 336 000 emplois à plein temps.

Les mesures anti-crise semblent ne pas avoir été controversées dans la politique sociale. Ceci est peut-être dû au fait que la législation anti-crise n'a surtout qu'une valeur juridique temporaire. Ces instruments pourraient servir de modèles dans une éventuelle crise future ; ils n'ont pas eu d'effets durables sur le droit du travail et le droit de la sécurité sociale existants. Une raison plus profonde au fait que les mesures prises pendant la crise n'aient pas été sujettes à controverse, a été mentionnée plus haut : ces mesures n'allant que partiellement à l'encontre des intérêts du « noyau dur » des travailleurs, les syndicats les ont de ce fait acceptées, du moins globalement. Une autre raison expliquant le consensus relativement solide, est le décalage chronologique décrit précédemment entre la déréglementation de la relation de travail et la crise financière. Les modifications durables du droit du travail et du droit de la sécurité sociale sont marquées par des réformes menées à bien avant le déclenchement de la crise : parvenant à une réglementation plus souple du marché du travail et dans le domaine de la sécurité sociale, à l'incitation en faveur de l'activité des personnes au détriment des effets sécurisant des prestations sociales. La question principale du véritable débat sur la politique sociale semble être de savoir si ces réformes ont suffisamment respecté le volet « sécurité » du droit du travail et du droit de la sécurité sociale.

Le niveau nécessaire des allocations pour le chômage de longue durée, ou encore les effets des réformes concernant la retraite statutaire constituent des sujets communs dans les débats actuels. En droit du travail, l'objectif de sécurité a encouragé les mesures dans le domaine du chômage partiel (réduction du temps de travail) ou celles de flexibilité interne à l'entreprise. Le débat en cours sur la réglementation du travail à faible rémunération ou du travail atypique, en particulier le travail temporaire et le travail intérimaire, se concentre sur les effets concrets importants que la flexibilité a eus sur une hausse de l'insécurité pour les salariés concernés. Durant la crise, cette question a été abordée au cours du processus législatif d'adoption de certaines des mesures durables, telles que l'extension, par exemple, des salaires minimum par secteur, ou la hausse des prestations d'aide pour la garde d'enfants. La crise a permis ici l'adoption de mesures protectrices auparavant rejetées au motif d'effets négatifs sur l'emploi ou les dépenses publiques.

Le Ministère fédéral du travail et de la sécurité sociale a commencé un processus de consultation au sujet de la mise en place d'une nouvelle prestation sociale subventionnant les petites pensions de retraites. Les salariés qui ont contribué pendant longtemps au système de retraite statutaire et pendant quelques années à un plan de retraite privé devraient avoir un niveau de retraite garanti supérieur à celui du minimum vieillesse. Le salaire minimum constitue un autre sujet de débat connaissant des développements récents. L'Union Démocrate Chrétienne, le parti dominant le gouvernement actuel, a mis fin à sa longue opposition à un salaire minimum général. Ils réclament désormais la fixation d'un plancher général des salaires applicable dans tous les secteurs où il n'existe pas de conventions collectives sur les salaires.

Cependant, ces mesures et projets ne doivent pas occulter les problèmes structurels qui demeurent et auxquels il convient de faire face, comme par exemple, la substitution progressive – mis en lumière par la crise – des emplois standards protégés par des formes précaires de travail (CDD et travail intérimaire, « mini-jobs », travail à faible rémunération). Comme nous l'avons souligné en introduction, ces groupes de salariés ont été essentiellement touchés par des licenciements découlant de la situation de crise. Dans le domaine de la politique sociale, il semble qu'il n'y ait toujours pas de concept cohérent pour traiter des conséquences du déploiement des emplois à bas-salaire durables sur la sécurité sociale et l'assurance sociale. Dans la pratique, la flexibilité du travail intérimaire en particulier, ne reste un avantage que pour l'employeur.

La hausse de l'emploi précaire est directement connectée à un autre problème important soulevé au cours de la crise : la protection de la santé sur le lieu de travail. En effet, une dégradation significative de la protection de la santé dans les entreprises a pu être remarquée. Il semble exister plusieurs raisons à cette évolution. D'une part, la pression du rendement a augmenté du fait de la crise. Cette pression permanente a perduré même après la crise en raison du fait que beaucoup d'entreprises ont prévu d'entreprendre des restructurations pour réduire les coûts (licenciements

et compression du travail dans le temps de travail). D'une part, la faible intégration au marché du travail des personnes en emploi précaire réduit la participation sociale de ces salariés. Ceci conduit à une perception négative de l'intégration et cela a, par conséquent, un impact négatif sur la santé. Étant données les conventions collectives et les initiatives du législateur, il n'existe pas de signes indiquant une tentative ciblée de s'attaquer à ces risques pour la santé.

La crise a révélé les effets positifs du dialogue social. La tâche de réglementation de la réduction temporaire du temps de travail (chômage partiel) et du salaire pourrait être confiée aux comités d'entreprises, aux syndicats et à leurs équivalents du côté des employeurs. Par contre, l'évolution dans le domaine du travail intérimaire a mis en exergue le fait qu'une réglementation établie par les partenaires sociaux présupposait une représentation adéquate des travailleurs concernés. Une possibilité de dérogation permettant aux partenaires sociaux de négocier des solutions de flexibilité susceptibles d'écarter l'application du socle statutaire de droits, devient dangereuse si les parties agissant en tant que représentants ne protègent pas les intérêts des travailleurs concernés. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les travailleurs « atypiques » qui sont clairement sous-représentés dans les syndicats et, à partir de là, par les syndicats.

La crise économique n'a pas marqué un changement radical dans le droit du travail et de la sécurité sociale allemand. Á la place, elle a rendu plus visibles les lignes de segmentation inhérentes au droit social existant et elle agi comme un test des réformes importantes menées à bien depuis le début de ce siècle. Elle a modifié le débat public en accentuant ses effets sur le statut des salariés et en démontrant l'importance d'un système de sécurité sociale adéquat. Elle a constitué aussi un évènement suffisamment désastreux pour faire face aux politiques d'austérité et de dérèglementation. Ainsi, elle a ouvert une voie pour des réformes modestes agissant dans le sens d'une politique plus protectrice et plus sécurisante. Même si l'évolution actuelle semble imposer un retour à l'austérité, les efforts pour améliorer la sécurité des salariés sont toujours mis en œuvre. Cependant, étant donné que les salariés ne sont pas tous égaux, la sécurité pour certains d'entre eux (uniquement le « noyau dur ») peut coïncider avec de l'insécurité et de la précarité pour les autres.