

Allemagne

Fractionnement et érosion des organisations patronales

Udo REHFELDT

Malgré la diversité traditionnelle de ses de ses organisations, le patronat allemand a réussi à mettre en place et à maintenir en fonction un système de coordination, tant formel qu'informel, qui a permis de contenir les forces centrifuges. Ainsi, face à la montée des revendications d'une plus grande autonomie des entreprises, y compris dans la gestion du social, les principes de la négociation collective de branche ont pu être maintenus. Certes, il y a un mouvement grandissant de contestation intérieure.

Il concerne surtout la « branche sociale » des organisations patronales. Pour le moment, il ne s'est toutefois pas transformé en un mouvement de défection massive et les mécanismes institutionnels permettent de maintenir un contrôle interne et d'afficher une homogénéité externe. Certes, ce résultat a été obtenu au prix d'une radicalisation du discours patronal qui revendique des abandons de certains acquis sociaux, tant sur le plan des procédures que des substances. Mais, dans la pratique, ces organisations patronales n'ont pas perdu la capacité de produire des compromis durables avec les

interlocuteurs syndicaux. Elles sont toutefois confrontées, pour l'avenir, à une attitude d'indifférence et de non-adhésion dans les secteurs non industriels de la « nouvelle économie ».

Les principales organisations

L'Allemagne connaît traditionnellement une division des organisations patronales dont la rationalité est multiple : organisationnelle (organisations volontaires / organisations obligatoires), fonctionnelle (organisations à vocation politique et économique / organisations à vocation sociale) et concurrentielle (grandes / petites entreprises).

On ne traitera pas ici le rôle des pouvoirs publics en tant qu'employeurs regroupés au sein d'organisations propres, notamment la Communauté tarifaire des Länder allemands (Tarifgemeinschaft Deutscher Länder) et l'association des organisations régionales d'employeurs communaux (Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände). Ces derniers négocient, avec le ministère fédéral de l'Intérieur, qui représente le gouvernement fédéral, les conventions collective

ALLEMAGNE

pour les employés et ouvriers de la fonction publique. Les principales confédérations du secteur privé sont au nombre de quatre.

La confédération des employeurs BDA

La BDA (Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände - Confédération des associations d'employeurs allemands) a été fondée en 1949. Elle succède à une association, officiellement dissoute par le gouvernement nazi en 1933, qui était issue d'une fusion, en 1913, de deux organisations d'employeurs créées en 1903.

La création des associations d'employeurs est intervenue bien après la création des organisations syndicales et avait d'abord un objectif essentiellement défensif. Cela s'est traduit par les statuts de l'association patronale de 1913 qui fixait comme mission la représentation des intérêts des employeurs face aux organisations des salariés et leurs « revendications injustifiées ». Les statuts actuels de la BDA prennent la mesure du chemin parcouru, en ne parlant plus que de la « sauvegarde des intérêts communs en matière de politique sociale ».

La BDA est présidée depuis 1996 par Dieter Hundt qui passe pour une « colombe » au sein du patronat allemand, puisque c'est lui qui avait auparavant négocié, au nom de la fédération Gesamtmetall, les conventions collectives stratégiques avec l'IG Metall. Il est assisté par le secrétaire général Reinhard Göhner, un député chrétien-démocrate qui avait auparavant occupé d'importantes fonctions au sein du parti CDU.

La confédération de l'industrie allemande BDI

Le BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie – Confédération de l'Industrie allemande) est la principale organisation patronale à vocation économique et politique. Sa principale tâche est la représentation et la coordination des intérêts économiques en direction des instances politiques (gouvernements et parlements) ainsi qu'auprès de l'opinion publique. Elle agit donc essentiellement comme un groupe de pression, non seulement auprès des gouvernements et parlements régionaux et nationaux, mais aussi auprès des institutions européennes. Le BDI est, avec la BDA, membre de l'organisation patronale européenne UNICE.

Le BDI a été fondé en 1949 comme successeur de la confédération patronale RDI (Reichsverband der Deutschen Industrie), elle aussi dissoute en 1933. Cette dernière était elle-même issue d'une fusion en 1919 de deux confédérations concurrentes, le ZDI (Zentralverband Deutscher Industrieller), créé en 1876 et à orientation protectionniste, et le BDI (Bund der Industriellen), créé en 1895, à orientation libre-échangiste.

Le BDI est essentiellement une confédération de fédérations sectorielles, au nombre de 34 dont les plus importantes sont le VDMA (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau – Fédération des industries mécaniques et d'ingénierie), le ZVEI (Zentralverband Elektrotechnik und Elektroindustrie – Fédération centrale des industries électriques) et le VCI (Verband der Chemischen Industrie - Fédération de l'industrie chimique). La plupart des entreprises industrielles allemandes sont membres de cette confédération. Les entreprises du secteur bancaire et celles du secteur des services possèdent leurs propres confédérations.

Habituellement, le BDI n'intervient pas dans le domaine social et ne participe pas aux négociations collectives, mais depuis quelques années, son président, Hans-Olaf Henkel, ancien directeur d'IBM Allemagne, a critiqué systématiquement les conventions collectives conclues par les fédérations de la BDA au niveau national et régional, allant jusqu'à appeler les entreprises au non-respect de ces conventions. L'instauration d'une concertation tripartite par le gouvernement Schröder en 1998, sous l'appellation « Pacte pour l'emploi », a intégré le BDI dans ces pourparlers au sommet, en tentant ainsi de le responsabiliser socialement et de modérer ses revendications les plus extrémistes. En novembre 2000, Michael Rogowski, l'ancien président de la fédération de l'industrie mécanique VDMA, a succédé à Hans-Olaf Henkel. Bien que sa fédération soit au cœur de la révolte néolibérale contre les compromis avec les syndicats, qu'elle reproche à la BDA, M. Rogowski est porteur d'un style plus conciliant que l'ex-président Henkel.

**L'Association allemande
des chambres de l'industrie
et du commerce DIHT**

Le DIHT (Deutscher Industrie - und Handelstag - Association allemande des chambres de l'industrie et du commerce) est la plus ancienne organisation patronale allemande. C'est une association de droit privé qui regroupe l'ensemble des chambres de commerce et d'industries régionales ainsi que les chambres de commerces allemandes à l'étranger. Les chambres sont des institutions de droit public aux-

quelles l'affiliation est obligatoire. Il s'agit souvent de la survivance d'anciennes institutions corporatives. La plus ancienne chambre de commerce, celle de Nuremberg, a été fondée en 1560, celle de Hambourg, qui se vante d'être la plus grande en Europe, en 1665. Le rôle des chambres est de fournir des services (information, conseil, formation) à ses membres. Le DIHT défend les intérêts des chambres au niveau politique. Sur des thèmes comme la formation professionnelle, il est systématiquement consulté par les pouvoirs publics, mais, tout comme le BDI, il ne participe pas aux négociations collectives. Au niveau européen, le DIHT est affilié à l'association Eurochambres.

Un certain nombre de professions, notamment les agriculteurs, les artisans (*cf. infra*) et certaines professions libérales (médecins, avocats, architectes) disposent de leurs propres chambres qui ne sont pas affiliées au DIHT.

Traditionnellement « apolitique », le DIHT a participé au tournant néolibéral sous la présidence de Hans Peter Stihl. Son successeur désigné en février 2001 est Ludwig Braun, directeur de l'entreprise pharmaceutique Braun. Comme Stihl, Braun dirige une entreprise familiale qui a atteint une dimension internationale. Tout comme ce dernier, il se situe dans la tradition libérale (il est même membre du parti FDP), mais il représente une orientation plus sociale, conforme à son engagement dans l'église protestante¹ et dans la fédération d'employeurs de la chimie BAVC (affiliée à la BDA) dont il a été le président et qui se singula-

¹. Il y a deux importants courants confessionnels au sein du patronat allemand qui sont organisés au sein de deux associations distinctes, le *Bundesverband Katholischer Unternehmer* (Association nationale des entrepreneurs catholiques) et le *Arbeitskreis Evangelischer Unternehmer* (Cercle de travail des entrepreneurs protestants).

ALLEMAGNE

rise par son orientation de « partenariat social » avec les syndicats.

L'Association centrale de l'artisanat allemand ZHD

Le ZHD (Zentralverband des Deutschen Handwerks - Association centrale de l'artisanat allemand) a une double structure. D'un côté, il regroupe, comme le DIHT, des chambres professionnelles régionales à caractère public et à affiliation obligatoire dont le rôle correspond à celui des chambres de commerce. Mais il regroupe aussi des associations sectorielles à adhésion volontaire qui sont réunies au sein d'une Association des fédérations professionnelles de l'artisanat allemand BFH (Bundesvereinigung der Fachverbände des Deutschen Handwerks). A ce titre, la vocation du ZHD est de défendre les intérêts spécifiques des petites entreprises. La BFH est en même temps adhérente à la BDA. Au niveau européen, le ZDH fait partie de l'association patronale UEAPME et, de façon indirecte, à travers la BFH, de l'UNICE.

Le ZDH ne participe pas aux négociations collectives, mais sa composante BFH dispose formellement de ce droit dont elle laisse cependant l'exercice formel à ses adhérents, les fédérations professionnelles.

L'organisation interne

Bien que ces quatre confédérations patronales participent maintenant à la concertation tripartite au sein du Pacte pour l'emploi et bien qu'elles soient, à des degrés divers indirectement parties prenantes dans le « dialogue social européen », on ne traitera ici que des véritables acteurs de la négociation collective, à savoir les fédérations d'employeurs regroupées au sein de la BDA.

Contrairement aux organisations syndicales qui sont relativement centralisées et hiérarchisées, les organisations patronales laissent davantage d'autonomie aux échelons inférieurs, fédérations professionnelles et organisations régionales. La BDA est une organisation du « troisième degré » qui regroupe 46 fédérations professionnelles nationales et 15 confédérations régionales d'employeurs. Statutairement, les entreprises sont tenues à une double adhésion, à une fédération professionnelle régionale et à une union interprofessionnelle locale, lesquelles sont affiliées à leur tour à une fédération nationale ou à une confédération régionale (au niveau de chaque Land). Ces dernières organisations se retrouvent au sein de l'Assemblée générale de la BDA. Chaque organisation y dispose d'au moins un représentant, les grandes fédérations et confédérations territoriales ont des sièges supplémentaires, par tranche de 100 000 salariés dans les entreprises membres de l'association adhérente. Certaines fédérations n'ont qu'un statut d'« invité », soit en raison de la codétermination paritaire des entreprises (fédération de l'acier), soit en raison de la cohabitation d'entreprises publiques et privées (fédérations de l'énergie et du transport).

Les principales fédérations professionnelles, en terme de nombre de salariés représentés, sont celles des industries mécaniques et électriques, Gesamtmetall, et celle des industries chimiques, BAVC. L'assemblée générale de chaque fédération réunit les représentants des fédérations régionales. La pondération des sièges ou des voix s'effectue en fonction des cotisations (Gesamtmetall) ou de la masse salariale des entreprises représentées (BAVC). Chez Gesamtmetall, il y a

un plafonnement des sièges, qui sont limitées à 12 par fédération régionale : chaque représentant a une voix. Ces règles statutaires garantissent une prépondérance des grandes entreprises, tant au niveau des fédérations qu'au niveau confédéral.

L'unification des intérêts a toujours été difficile pour les organisations patronales, en raison de l'hétérogénéité des intérêts des entreprises : grandes contre petites, entreprises exportatrices contre entreprises orientées vers le marché intérieur etc. Les grandes entreprises évitent toutefois d'abuser de leur position prépondérante et restent à l'écoute des revendications des petites et moyennes entreprises. De façon symbolique, on propose souvent la présidence à un dirigeant de PME.

Représentativité et défections

L'adhésion étant volontaire, le taux de syndicalisation des patrons a toujours été relativement modeste, bien que supérieur au taux de syndicalisation des salariés. On ne dispose que d'éléments statistiques fragmentaires pour déterminer la représentativité des organisations d'employeurs. Le taux d'adhésion des grandes entreprises, voisin de 90 %, est traditionnellement supérieur à celui des petites. Cela a une incidence sur un deuxième indicateur de représentativité, celui des salariés représentés par les entreprises adhérentes. Selon une estimation de la BDA de 1996, 80 % des salariés du secteur privé ouest-allemand sont employés par des entreprises représentées par la BDA. Il s'agit sûrement d'une surestimation, car la plus grande fédération, Gesamtmetall, n'indique pour la même année qu'un taux d'organisation de 65 % des salariés (*cit. in* : Müller-Jentsch 1997).

Les organisations d'employeurs subissent, depuis une dizaine d'années, des mises en cause de leur légitimité. Elles proviennent d'abord des régions de l'Allemagne de l'Est. Formellement, les organisations d'employeurs de l'Ouest ont réussi à exporter leur modèle d'organisation à l'Est, sans provoquer la création d'organisations régionales concurrentes à l'Est. Mais ce succès a été arraché au prix d'un faible taux d'adhésion à l'Est. D'après une enquête de 1995, 29 % seulement des entreprises privées de l'Allemagne de l'Est sont membres d'une organisation d'employeurs (cela correspond à 61 % de salariés). Beaucoup d'entreprises privatisées préfèrent ne pas adhérer à une fédération d'employeurs, pour ne pas être obligées d'appliquer les salaires conventionnels négociés par ces dernières, dont les niveaux se sont rapidement rapprochés de ceux de l'Allemagne de l'Ouest.

Mais, en Allemagne de l'Ouest aussi, la représentativité des fédérations d'employeurs est en déclin. Le taux de représentativité des entreprises ouest-allemandes membres de Gesamtmetall a chuté de 65 % en 1964 à 56 % en 1984, puis à 34 % en 1998. Cette évolution est surtout due à la non-adhésion des entreprises nouvellement créées, notamment dans le secteur de la « nouvelle économie » des technologies d'information. Elle est moins directement liée à des désaffiliations, même s'il y a eu quelques cas spectaculaires. Le double mouvement de désaffiliation et de non-adhésion est essentiellement le fait de petites entreprises, comme on peut le déduire du taux d'organisation en terme de nombre de salariés concernés, resté relativement stable, avec 68 % en 1998, un taux équivalent à celui du début des années 90 et

ALLEMAGNE

seulement légèrement inférieur à celui du début des années 70 (73 %).

Les cas de non-affiliation ou de désaffiliation d'entreprises individuelles sont parfois très spectaculaires surtout s'il s'agit de grandes entreprises. Ils ont d'ailleurs été instrumentalisés par les organisations patronales pour obtenir des concessions syndicales par rapport aux revendications de flexibilité exprimées par les entreprises contestatrices. Le cas le plus notable d'une grande entreprise non affiliée à une fédération d'employeurs, en l'occurrence Gesamtmetall, est celui de Volkswagen. Les motivations de cette non-affiliation sont cependant inverses aux motivations récentes des entreprises qui quittent ou n'adhèrent pas à Gesamtmetall. C'est en raison de son origine d'entreprise publique, créée par le pouvoir nazi en 1938 et partiellement privatisée dans les années 1960, que Volkswagen n'a pas adhéré à Gesamtmetall. Actuellement, c'est surtout sa position de modèle social, cherchant à mettre en œuvre une politique du personnel innovatrice en accord avec le syndicat IG Metall et les conseils d'entreprise, qui fait obstacle à cette adhésion. Les autres cas de non-adhésion s'expliquent davantage par une orientation hostile aux syndicats et aux conventions collectives de branche. Un cas emblématique, qui est toutefois resté isolé, est celui d'IBM. Plusieurs filiales d'IBM ont quitté la fédération de la mécanique, dans laquelle est seulement demeurée l'entreprise de production du matériel. Ces désaffiliations sont beaucoup plus nombreuses dans d'autres secteurs comme celui de l'édition, où quelques grandes maisons d'édition ne font pas partie de la fédération d'employeurs. Un phénomène assez répandu est le changement de secteur d'affiliation.

Un grand nombre d'entreprises traditionnellement affiliées au secteur mécaniquement préfèrent adhérer aux fédérations de la chimie, du textile ou des matières plastiques pour profiter des salaires conventionnels inférieurs dans ces secteurs.

Dans l'industrie du bâtiment, les dissensions internes au patronat présentent une forme particulièrement aiguë. Déjà, ce secteur s'est distingué des autres secteurs par l'existence de deux fédérations d'employeurs concurrentes, le Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, davantage représentatif des petites entreprises, et le Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, plus représentatif de la grande industrie. Tous les deux avaient menacé, en 1996, de quitter la confédération BDA, parce que celle-ci s'était opposée à l'extension d'une convention collective qui avait établi un salaire minimum dans ce secteur. Ce n'est finalement que la fédération proche des petites entreprises qui a mis ses menaces à exécution.

Les stratégies entre concurrence et coordination

La BDA ne participe pas elle-même aux négociations collectives mais laisse ce rôle aux fédérations professionnelles, que ce soit au niveau national ou au niveau régional. Sa vocation est de coordonner ces négociations collectives, le cas échéant en formulant des « recommandations » pour ses adhérents. Dans la pratique, ces recommandations ont longtemps eu valeur de directives, notamment depuis l'établissement, au milieu des années 60, d'un « catalogue des thèmes de négociation collective soumis à coordination ». Ce catalogue est devenu célèbre sous l'appellation de « catalogue des tabous », parce qu'il interdisait aux fédérations adhérentes de né-

gocier sur certains thèmes, sans auparavant recueillir le consentement des instances organisationnelles supérieures. Pour les thèmes les plus stratégiques, tels que la réduction du temps de travail, il fallait même l'autorisation de la direction de la BDA, avant de conclure une convention collective. La BDA dispose aussi d'un droit de *veto* pour empêcher l'extension de conventions collectives non conformes à ses recommandations, puisque les signataires d'une convention collective doivent présenter leur demande d'extension au ministre du Travail en accord avec les confédérations d'employeurs et de salariés.

Pendant très longtemps, la BDA a semblé sur la défensive, en ce qui concerne sa politique conventionnelle, face aux revendications de plus de flexibilité pour les entreprises et de plus d'individualisation, mises en avant par les autres organisations patronales. Finalement, la persévérance d'une certaine pratique de partenariat social, plus proche des orientations de la fédération d'employeurs de la chimie BAVC que de celles des « faucons » de Gesamtmetall, semble avoir porté ses fruits. Dans la pratique, ce sont plutôt les autres organisations patronales qui se sont alignées sur les positions de la BDA, en acceptant de participer à la concertation tripartite au sein du Pacte pour l'emploi, dans le cadre duquel elles ont signé un document qui réaffirme le respect du principe de la négociation salariale sectorielle. En échange de cette concession, les organisations syndicales, notamment son avant-garde l'IG Metall, ont fait deux concessions, celle d'une modération salariale et celle de l'acceptation d'un plus grand usage de l'outil de la « clause d'ouverture » dans les conventions collectives, laissant une plus grande

place à la négociation d'application avec les conseils d'entreprise .

Par rapport à ce compromis global, qui marque en même temps une espèce d'armistice entre les différentes organisations patronales, les autres outils envisagés pour calmer la fronde patronale se sont révélés d'une importance mineure. Il s'agit notamment de l'idée de distinguer l'adhésion à l'organisation patronale de l'adhésion à la convention collective de branche, instaurant ainsi une négociation collective « à la carte ». Cette formule a été expérimentée par un petit nombre de fédérations régionales depuis la fin des années 1980, malgré son rejet par la BDA, sans pour autant fournir un remède miracle pour faire remonter les taux d'adhésion.

Cet armistice entre organisations patronales a aussi calmé les revendications de ceux qui ont réclamé l'instauration d'une unité organisationnelle du patronat allemand. Celle-ci a existé brièvement, entre 1974 et 1977, lorsque Hans Martin Schleyer a occupé simultanément, jusqu'à son assassinat par le groupe terroriste Baader-Meinhof, la présidence du BDI et de la BDA. La perspective de l'arrivée à terme de la présidence du BDI de Hans Olaf Henkel a suscité des demandes à un retour à cette pratique d'union personnelle. Celle-ci ne s'est pas réalisée, du moins pas dans l'immédiat. La coordination des politiques des organisations patronales a cependant trouvé d'autres voies, tant formelles qu'informelles. Elle a été favorisée par le fait que la BDA et le BDI étaient logés dans des immeubles voisins à Cologne. Depuis leur déménagement à Berlin, ces deux organisations partagent avec le DIHT des locaux communs dans un bâtiment nouvellement construit, appelé « Maison de l'économie allemande » (Haus der Deutschen

ALLEMAGNE

Wirtschaft). Ces trois organisations se retrouvent depuis longtemps au sein d'une instance formelle de coordination, la Commission commune de l'économie allemande (Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft), avec les organisations patronales d'autres secteurs tels que les banques, les assurances, le commerce, l'artisanat etc. En plus, les présidents du BDI et de la BDA participent, de façon croisée, aux instances dirigeantes des deux organisations respectives.

Le bénéficiaire provisoire de l'armistice entre les organisations patronales est le président de la BDA, Dieter Hundt, qui n'a pas cessé de mettre en garde ses adhérents contre la menace d'une étatisation de la politique des salaires qui serait, selon lui, une menace beaucoup plus réelle que la perspective illusoire d'une individualisation proposée comme alternative à la négociation collective de branche par les entreprises contestatrices.

Conclusion

Les organisations patronales sont actuellement confrontées à un double mouvement de contestation interne, celui de la désaffiliation organisationnelle et celui de la non-application des conventions collectives. Ce double mouvement peut être rattaché aux deux phénomènes baptisés par Hirschman de « exit » et de « voice » (désaffection et opposition interne). Tous les deux affaiblissent les organisations patronales. Les organisations syndicales semblent s'être rendu compte qu'elles n'ont rien à gagner à cet affaiblissement, mais qu'elles ont paradoxalement besoin d'organisations patronales fortes, capables de lier leurs adhérents. Du moins si elles veulent continuer de bénéficier des avantages liés au système des

relations professionnelles fondé sur la négociation collective sectorielle. C'est lors du prochain round de négociation collective que l'on verra jusqu'où les organisations syndicales, et notamment l'IG Metall, sont prêtes à faire des concessions en vue d'une « décentralisation organisée », pour sauver les principes même de la négociation de branche et pour ainsi contribuer à relégitimer le rôle des organisations sectorielles d'employeurs. A défaut de pérennisation de ce nouveau compromis provisoire, l'existence même des organisations d'employeurs, sous leur forme actuelle, est menacée, puisqu'un nombre croissant de petites entreprises n'en veulent plus ni comme agent de coordination ni comme fournisseur de recommandations. A terme, les fédérations d'employeurs risquent ainsi de devenir des fédérations de grandes entreprises, alors même que ces dernières ont précisément moins besoin de leurs services.

Sources :

Dufour, C. (1987), « Le patronat ouest-allemand : Un centenaire polyactif », in *La Note de l'IRES*, n°14, 4^e trim.

Müller-Jentsch, W. (1997), *Soziologie der Industriellen Beziehungen*, Frankfurt / New York (Campus), 2^e éd.

Schmitz, K. T. puis (depuis 1992) W. Schroeder, contributions sur les organisations d'employeurs dans l'annuaire *Gewerkschaftsjahrbuch*, puis *Gewerkschaften heute*, Köln (Bund-Verlag) 1986-1995.

Schnabel, C., J. Wagner (1996), « Ausmass und Bestimmungsgründe der Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden », in *Industrielle Beziehungen 1996* ; 293-306.

Schroeder, W. (1995), « Arbeitgeberverbände in der Klemme », in R. Bispinck (ed.), *Tarifpolitik der Zukunft*, Hamburg (VSA).

Schroeder, W. (2000), « Waffenstillstand im Arbeitgeberlager », in *Die Mitbestimmung*, juin.

Université Catholique de Louvain – Institut des Sciences du travail, *Les organisations de parte-*

EROSION DES ORGANISATIONS PATRONALES

naires sociaux et leur représentativité, mise à jour : 15 octobre 1999,

Documents de la BDA (site:<http://www.arbeitgeber.de/>)

Süddeutsche Zeitung, Handelsblatt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Die Zeit