

La fusion comme processus et moyen de réforme syndicale : l'exemple de Ver.di

Marcus KAHMANN *

Le syndicalisme ouest-allemand d'après-guerre a pu longtemps se considérer comme un pilier essentiel du modèle allemand de régulation du capitalisme, vanté souvent pour sa capacité à marier efficacité économique et progrès social ¹. Sectoriel par définition, il assurait notamment la différenciation dans le traitement des réalités économiques de branche. Son caractère non concurrentiel (unitaire) ² et centralisé l'imposait comme un interlocuteur incontournable du patronat dans la négociation collective, lieu juridiquement privilégié d'action syndicale. L'établissement d'un vaste système de conventions collectives de branche assurait la participation d'une large partie de la population à la montée en puissance de l'économie et renforçait la légitimité syndicale.

* Marcus Kahmann, politologue, sociologue, contact : marcus.kahmann@ires-fr.org.

1. Cet article présente une version remaniée et considérablement élargie d'une publication parue dans la *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 111, de mars 2008.

2. Au sein du DGB, la concurrence entre les fédérations de branche est réglée par le principe selon lequel il ne peut y avoir qu'un seul syndicat responsable d'une même entreprise (« *ein Betrieb, eine Gewerkschaft* »). En cas de litige, l'instance de juridiction interne du DGB tranche. Notons que, jusqu'au moment des fusions, la réorganisation d'après-guerre du syndicalisme ouest-allemand selon le principe du syndicalisme de branche restait inachevée à deux égards : premièrement, quelques-unes des fédérations du DGB déviaient de celui-ci. Les syndicats de l'éducation (GEW) et de la police (GdP) furent structurés professionnellement. Les syndicats de la poste (DPG) et des cheminots (Transnet, anciennement GdED) furent de fait, avant l'ouverture à la concurrence de ces activités, des syndicats d'entreprise d'Etat. Le syndicat de la fonction publique et du transport (ÖTV) était plutôt un syndicat sectoriel. Deuxièmement, une partie des employés et des fonctionnaires préférait adhérer à des organisations catégorielles en dehors du DGB, en occurrence la confédération des employés, le DAG (Deutsche Angestelltengewerkschaft) et la confédération des fonctionnaires, le DBB (Deutscher Beamtenbund). Dans les années 1950, une frange de syndicalistes chrétien-démocrates faisait scission du DGB en créant une confédération propre (Christlicher Gewerkschaftsbund, CGB), mais demeurée minoritaire, réintroduisant ainsi l'élément de concurrence idéologique contre laquelle le mouvement syndical d'après-guerre avait prôné le principe du « syndicalisme unitaire ». Ce principe n'empêchait pas le DGB d'avoir une « relation privilégiée » avec le parti social-démocrate, le SPD.

Jusqu'à la fin des années 1980, ce système syndical a été marqué par une très grande stabilité. Le nombre de fédérations affiliées à la confédération DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), majoritaire à environ 80 %, comme leurs champs de représentation, sont restés les mêmes. Entre 1949 et 1989, le seul changement notable fut l'intégration du syndicat de la police (GdP) dans le DGB, ce qui porta le nombre de fédérations à dix-sept. Cette stabilité contraste notamment avec la fluidité des structures du syndicalisme dans d'autres pays industrialisés, notamment ceux dotés de critères d'organisation multiples, où la création, la disparition et la fusion d'organisations syndicales sont des événements courants (Hannan, 1995 ; Waddington, 1995 ; Chaison, 1996).

Mis à part l'Autriche et la Suisse avec respectivement quinze et seize fédérations, la rationalisation du système syndical n'est allée dans aucun pays industrialisé aussi loin qu'en Allemagne. Elle est le résultat d'efforts assez systématiques qui remontent au début du XX^e siècle. Après la révolution de 1918, le précurseur du DGB, l'ADGB, avait officiellement prôné la restructuration du système syndical en favorisant la création des syndicats de branche, par le biais de fusions. À l'époque, elle devait permettre aux syndicats de mettre en œuvre leurs ambitions socialisatrices et planificatrices de démocratie économique. Partant des structures simplifiées des pseudo-syndicats nazi et ayant les mains assez libres après la rupture historique de 1945, les cadres syndicaux, fortement influencés par les discussions d'avant-guerre, ont alors poursuivi leurs idéaux de restructuration. L'abandon par le DGB de ces conceptions à partir de 1963 a donné une nouvelle signification au syndicalisme de branche. Il s'est inséré désormais, plus de fait que par choix explicite dans une collaboration étroite de type néo-corporatiste entre Etat et organisations patronales et syndicales afin de régler des problèmes socio-économiques, notamment par une politique macroéconomique d'orientation keynésienne.

On aurait pu considérer que le degré déjà très élevé de concentration de ce système allait plutôt empêcher un nouveau rétrécissement. Or, en l'espace d'une décennie, entre 1989 et 2001, le nombre de fédérations affiliées au DGB s'est réduit de dix-sept à huit (encadré 1), dessinant un paysage syndical à la fois plus concentré et plus distancié des principes du syndicalisme de branche. Cette évolution s'inscrit d'ailleurs dans un contexte international, ce qui suggère la présence de dynamiques profondes, dépassant le cadre des relations professionnelles nationales. Depuis la deuxième moitié des années 1970, l'activité syndicale en la matière s'est intensifiée en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux Etats-Unis, mais aussi dans beaucoup de pays européens, tels que le Danemark, le Royaume-Uni, la Norvège, la Suède ou les Pays-Bas (Waddington, 2005). La particularité allemande réside non seulement dans son retard en la matière, mais aussi et surtout,

en perspective comparative, dans la vitesse et le degré, exceptionnels, de la rétractation.

Encadré 1

Historique des fusions syndicales allemandes depuis 1949

1989 : Syndicat de l'imprimerie et du papier (IG DruPa) + Syndicat des arts (Gewerkschaft Kunst) = Syndicat des medias (IG Medien)

1996 : Syndicat du bâtiment (IG BSE) + Syndicat du jardinage et de l'agriculture (GGLF) = Syndicat du bâtiment, de l'agriculture et de l'environnement (IG BAU)

1996/1997 : Syndicat de la chimie, du papier et de la céramique (IG CPK) + Syndicat des mines et de l'énergie (IG BSE) + Syndicat du cuir (GL) = Syndicat des mines, de la chimie et de l'énergie (IG BCE)

1998/1999 : Syndicat du bois et du plastique (GHK) + Syndicat du textile et du vêtement (GTB) + Syndicat de la métallurgie (IG Metall) = IG Metall

2001 : Confédération des employés (DAG) + Syndicat de la poste (DPG) + syndicat du commerce, des banques et des assurances (HBV) + syndicat des médias (IG Medien) + syndicat du service public et du transport (ÖTV) = Ver.di

En fusionnant, les organisations syndicales ont réagi aux changements survenus dans la régulation sociale et économique du « modèle allemand », conséquence des phénomènes que l'on a l'habitude d'associer à la mondialisation. La pression extérieure s'était répercutée à l'intérieur des syndicats sous la forme de pertes d'adhérents et de problèmes budgétaires. Dans ce contexte, la fusion est apparue aux fédérations de branche comme le moyen de s'adapter aux restructurations des branches et des entreprises. La concentration des ressources et l'internalisation des concurrences intersyndicales leur promettaient d'accroître l'efficacité de leur organisation.

La fusion allemande la plus importante, à la fois en termes d'adhérents impliqués et de répercussions sur le système de représentation syndicale, fut celle menant à la création du syndicat des services Ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) en 2001. Quatre fédérations de branche du DGB et une confédération indépendante étaient alors concernées, qui comptabilisaient un total de 2,9 millions adhérents au moment de sa fondation. Les objectifs poursuivis par la fusion s'avéraient ambitieux : elle était censée aboutir à un « nouveau type » de syndicat, à la fois plus différencié et décentralisé, afin de mieux répondre aux nouvelles réalités sociales des salariés.

En prenant l'exemple de la création de Ver.di, cet article propose à la fois d'esquisser ce processus et de comparer, huit ans plus tard, ses

principaux résultats avec les attentes initiales. Ainsi, il vise à juger l'impact de ce type de réforme sur la capacité syndicale de représentation des salariés et le système de représentation syndicale plus largement. Cela devrait permettre d'apprécier les potentialités et les limites de la fusion comme outil de réforme syndicale. Cette question n'est pas dépourvue d'intérêt pratique au moment où un certain modèle de syndicalisme semble être à bout de souffle et où les discussions internationales sur les moyens d'un renouveau syndical s'intensifient (voir entre autres : Bronfenbrenner *et al.*, 1998 ; Fantasia, Voss, 2004 ; Frege, Kelly, 2004), inspirées notamment par les expériences d'outre-Atlantique.

L'analyse procédera en trois temps. Elle commencera par proposer un modèle séquentiel de fusion syndicale, qui s'efforcera d'identifier les enjeux et les mécanismes de chacune des trois étapes identifiées. Il soulignera notamment l'importance de la phase de constitution de ce processus, durant laquelle les conditions et les choix initiaux s'avèrent cruciaux pour comprendre les dynamiques et les problèmes inhérents. Le cadre de cette analyse est dérivé des différentes recherches comparatives et internationales en la matière. S'il évoque particulièrement le contexte de la restructuration syndicale allemande, c'est pour rendre compte des dynamiques ayant un impact fort sur le *timing*, la configuration et le sens même du projet de Ver.di.

Ce cadre servira, dans un deuxième temps, de trame d'analyse du processus en question. Après la phase de la constitution de ce processus, le résultat immédiat des négociations, qui est le nouveau modèle organisationnel, sera analysé. Les principaux résultats et effets de la phase d'après-fusion seront présentés par la suite. Compte tenu de leur utilité en tant qu'indicateur d'efficacité syndicale, l'accent sera mis sur l'évolution du nombre d'adhérents et des finances des syndicats. Le bilan empirique préliminaire suggère que la position de Ver.di s'est améliorée par rapport à certains aspects des rapports avec son environnement ; l'évolution d'autres paramètres paraît pourtant beaucoup plus problématique.

Enfin, la conclusion s'interrogera sur les causes du fossé qui semble se creuser de manière considérable entre les ambitions initiales et la réalité organisationnelle d'après-fusion. Les travaux de Keller (2004) sur la fusion de Ver.di ont mis l'accent sur les problèmes de fonctionnement de sa nouvelle et très complexe forme d'organisation, la « matrice ». Or, l'amplitude des problèmes rencontrés pose la question de l'existence de mécanismes plus fondamentaux. Nous défendrons ici l'idée que les dimensions exceptionnelles de la fusion de Ver.di continuent à peser sur le fonctionnement de l'organisation, ainsi que sur sa capacité de représentation. Les pertes prononcées d'adhérents, la tendance à l'autonomisation de certains groupes d'adhérents ainsi que les difficultés du travail programmatique posent la question des limites de la montée en taille et de l'hétérogénéité interne.

1. Le processus de fusion syndicale : trame d'analyse

Par fusion nous entendons le processus qui amène au moins deux organisations syndicales à n'en former qu'une seule. Il est de nature double, ayant un impact sur les structures externes et internes du système syndical¹. En ce qui concerne les premières, en tant que moment historiquement précis dans l'évolution du système, la fusion ouvre des opportunités et des contraintes futures pour d'autres changements structurels. Souvent, elle résout d'anciennes tensions mais en crée de nouvelles. La redéfinition des limites organisationnelles touche aux rapports entre les syndicats et leurs confédérations et les employeurs. Les structures internes sont fortement concernées dans la mesure où la fusion met à l'ordre du jour l'intégration, non seulement des différentes identités syndicales, mais aussi des structures et processus internes en matière de gouvernance et d'administration.

La signature de l'accord de fusion est l'aboutissement d'un processus qui peut durer plusieurs années. Il ne s'arrête pourtant pas là, car la phase d'intégration d'après-fusion le prolonge encore. Dans cet article, nous allons découper le processus de fusion analytiquement en trois phases : celles de la prise de décision et du choix du partenaire, des négociations d'accord, et des évolutions d'après-fusion. Ceci nous permettra de mieux saisir les enjeux et mécanismes propres à chaque étape.

1.1. Prise de décision et choix du partenaire

Pour que des organisations syndicales, lentes à la fois par leur caractère démocratique et leur enracinement institutionnel historique, changent structurellement, de fortes pressions extérieures sont nécessaires. Leur nature a tendance à varier d'un contexte national à l'autre en fonction de sa structure économique et des relations professionnelles, y compris celles du système syndical². Dans le contexte allemand, parmi les éléments favorisant cette décision³, il y en a trois d'une importance particulière :

- les changements dans la composition du salariat (sectorielle et professionnelle), impliquant des situations, des revendications et des attentes nouvelles de sa part ;

1. Les « structures externes » se réfèrent aux limites formelles entre les organisations. Les « structures internes » relèvent de la gouvernance démocratique et de l'administration (Hyman, 1975).

2. Dans les pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, Australie, Etats-Unis), avec des systèmes syndicaux plus fragmentés, la décentralisation de la négociation collective et les changements de législation (en matière de représentativité syndicale, d'action syndicale ou de cadre de la fusion) sont souvent évoqués comme facteurs décisifs des restructurations syndicales.

3. Ce sont des facteurs nécessaires, mais pas suffisants pour qu'un syndicat fusionne. Il existe des organisations qui, dans des conditions comparables, préfèrent rester indépendantes. Malheureusement, nous savons peu de choses sur les processus internes de prise de décision comme sur les effets comparatifs de non-fusion. Un élément clef de la capacité de survie des petites organisations semble être leur homogénéité interne (surtout professionnelle), réduisant les dépenses *per capita* et assurant une certaine efficacité dans l'action collective. C'est probablement pour cette raison que, par exemple, les syndicats d'enseignants ou de la police sont moins enclins à fusionner.

- le déclin du nombre et du taux d'adhérents (lié pour partie à la réunification allemande), entraînant souvent des problèmes budgétaires ¹ ;
- l'érosion d'anciennes délimitations des branches et d'entreprises par des changements technologiques et productifs (notamment privatisations et externalisations) ².

La recherche a fréquemment souligné le caractère défensif de ce type de réforme, motivé plutôt par la quête de croissance organisationnelle comme réponse aux pertes d'adhérents et aux problèmes budgétaires, que par des considérations sur l'amélioration de la représentation des salariés, fondées sur l'unité de classe ou de gouvernance économique (Streeck, Visser, 1998). S'il est vrai que les décisions des organisations syndicales plus petites d'avoir recours à la fusion sont régulièrement déterminées par ce souci, cette vision a tendance à ignorer les motivations des syndicats plus grands, *a priori* plus viables du fait des économies d'échelle dont ils peuvent bénéficier ³. Ceux-ci semblent moins guidés par la quête de « viabilité organisationnelle » (*ibid.*:39-41), déclenchée par la nécessité de répondre aux pressions de coûts endémiques (coûts salariaux (montants) des permanents sur les syndicats ; nouvelles attentes des militants en matière de services, provoquées par la décentralisation de la négociation collective et la différenciation des réalités de l'emploi) face aux revenus stagnants ou en baisse. Nos études (Waddington *et al.*, 2003 ; Kahmann, 2005 ; Waddington *et al.*, 2005) indiquent que ces syndicats sont surtout à la recherche d'influence dans leurs rapports extérieurs, même si le *trade off* entre augmentation de taille et perte d'homogénéité interne freine leurs ambitions de croissance et si leur taille seule ne les immunise pas contre des difficultés économiques.

La distinction entre des motivations à caractère « défensif » et « agressif », proposée par un courant de la recherche (Behrens *et al.*, 2004) ⁴, permet de rendre compte de l'hétérogénéité relative des motivations donnant lieu à la décision de fusionner. Ces notions doivent pourtant encore être précisées.

1. L'actuel taux net de syndicalisation en Allemagne est estimé à 20 %, loin derrière ses homologues européens des pays du Benelux, anglo-saxons et scandinaves. Depuis le début des années 1990, il a subi une chute d'environ 10 %, déclin assez spectaculaire et clairement au-dessus de la moyenne de l'Union Européenne (Visser, 2007).
2. L'importance relative de ces facteurs varie selon les organisations participantes. Ils agissent régulièrement ensemble, en particulier s'il existe un lien mécanique entre eux, tel que les restructurations industrielles et la baisse du nombre d'adhérents.
3. Le fait que des économies d'échelle sont à l'œuvre dans les organisations syndicales est révélé par le ratio permanents/adhérents qui a tendance à décroître avec la taille de l'organisation. Le phénomène se joue aux niveaux national et local.
4. La distinction a été introduite par Undy *et al.* (1981). Ces auteurs distinguent encore un troisième type de motivation, celle à caractère « consolidant ». A cause de sa faible importance empirique et des incompatibilités avec le contexte allemand (*cf.* Blaschke, 2006), ce troisième type ne sera pas retenu ici. Soulignons que, d'une façon plus générale, la recherche sur le phénomène n'est pas très avancée. Le plus souvent, elle s'est contentée de constater les régularités observées à partir des comparaisons internationales ou nationales (Chaison, 1996 ; Undy, 1999), en recourant plutôt à des explications *ad hoc*. D'autres ont choisi une perspective de pure dénonciation de la « bureaucratie syndicale » (Müller *et al.*, 2002). A notre avis, l'approche la plus prometteuse consiste à rapprocher la sociologie des organisations de celle des relations professionnelles, à l'image des travaux de Streeck et Visser (1997 ; 1998). Reconnaissons que notre article témoigne des lacunes de la recherche existante.

Les motivations à caractère « défensif » visent surtout, d'une façon ou d'une autre, la survie de l'organisation participante. Elles peuvent être animées par trois soucis principaux, dont l'ordre d'importance peut varier en fonction des caractéristiques du syndicat en question :

- la garantie de la viabilité financière, condition *sine qua non* à court ou moyen terme de la survie d'une organisation, régulièrement menacée par des pertes d'adhérents et de recettes. Se trouvent particulièrement concernées les organisations dans des domaines qui se rétrécissent rapidement, tels que les syndicats des mines ou du textile. Est visé le fonctionnement du syndicat en tant qu'appareil (salaires, structures représentatives et administratives) et une certaine efficacité dans ses rapports avec l'environnement (caisse de grève, matériels de mobilisation, etc.) ;

- le maintien de l'univers social syndical. Ce souci concerne à la fois la garantie d'une certaine sécurité de l'emploi et d'une certaine évolution individuelle (professionnelle ou militante) et, plus généralement, le maintien du système de rapports interpersonnels, plus ou moins hiérarchiques ;

- le maintien de l'identité syndicale, résultat d'une histoire souvent partagée et générateur de sens dans la pratique.

Les motivations de nature « agressive » visent à accroître l'influence de l'organisation dans ses relations extérieures. L'augmentation de sa taille et l'extension de son domaine de représentation par la fusion en sont le moyen. Sont visés l'Etat et les employeurs, mais aussi, et surtout, d'autres organisations syndicales, y compris la confédération.

La prédominance d'un type de logique au sein d'une organisation syndicale dépend fortement des ressources (et des opportunités) qui lui sont accessibles, dont le premier vecteur est la taille. Autrement dit, les grands syndicats sont davantage susceptibles d'être guidés par des considérations sur leur influence extérieure, alors que leurs homologues plus petits sont plutôt préoccupés par leur survie.

Les motivations agressives et défensives ont en commun de lier la décision de fusionner à des considérations visant avant tout l'organisation elle-même. En cela elles témoignent de la tendance à l'inversement de la relation entre moyens et fins organisationnelles, observés à maintes reprises dans la recherche sur le syndicalisme depuis les travaux de Robert Michels (1989), lors de sa transformation d'un mouvement social en organisation de masse institutionnalisée. Lorsque ces logiques organisationnelles « secondaires » (Müller-Jentsch, 1982) arrivent à dominer le processus, elles mènent à des fusions qui tendent à se limiter à la redistribution des ressources syndicales existantes.

Que faire alors de ces processus qui affichent une volonté d'utiliser la fusion comme l'occasion d'une réforme substantielle des structures et de

l'identité syndicale, censée augmenter le pouvoir syndical *sui generis* en déployant des priorités stratégiques nouvelles (McBride, Waddington, 2008), et dépasser les logiques de survie et d'influence ? C'est ce type de fusion, plutôt rare, d'ambition « transformatrice » (Behrens *et al.*, 2004 ; Blaschke, 2006) qui nous intéresse ici. Dans le contexte allemand, la fusion menant à la création de Ver.di relève de cette catégorie. L'analyse montrera pourtant qu'en réalité les logiques agressives et défensives continuent à peser lourdement sur les différentes étapes du processus, même après la signature de l'accord de fusion.

Le choix de partenaire se fait lors des tractations informelles entre dirigeants syndicaux. Celles-ci peuvent parfois durer des années. Souvent, elles entraînent des accords de coopération, sans forcément aboutir à un accord de fusion. Le choix de partenaires représente le premier pas vers la réalisation des ambitions liées à la fusion face à l'offre limitée et plus ou moins adaptée de partenaires possibles, différant largement d'un pays à l'autre selon les caractéristiques du système syndical ¹. Ses caractéristiques pèsent aussi sur la forme et la constitution du processus de la fusion, notamment pour l'accélérer ou le freiner. Comme le montrera le cas de Ver.di, une faible offre de partenaires adéquats est susceptible de devenir un facteur de décision, une fois qu'une dynamique de fusion est déclenchée.

En dehors de ces contraintes (auxquelles s'ajoute leur propre « attractivité » en termes de taille, finances, structures internes, relations extérieures), une première question, fondamentale pour des organisations cherchant à fusionner concerne la taille du partenaire potentiel. Les recherches anglo-saxonnes ont schématiquement distingué entre absorptions (*acquisitions*) et véritables fusions (*amalgamations*). Afin de résoudre les problèmes de viabilité économique, les petites organisations tendent à se tourner vers de (très) grands partenaires, préférant donc être absorbées ². L'organisation absorbante est plus préoccupée par les implications en matière d'intégration et de coût financier qui en découlent. Moins asymétriques, les fusions entre syndicats de taille comparable rendent davantage nécessaires ou possibles les discussions sur la nature même du syndicat. Dans les considérations sur le choix de partenaire peuvent entrer aussi des critères susceptibles de maintenir une certaine homogénéité interne et de renforcer l'impact extérieur du futur ensemble, tels que sa nature sectorielle, professionnelle ou politique.

1. Malgré l'interdépendance croissante entre les syndicats européens à cause de l'intégration économique et politique, jusqu'à présent, les fusions syndicales se sont arrêtées aux frontières nationales. Ainsi, elles témoignent de l'encastrement fort des syndicats dans les Etats-nations.

2. D'après nos observations, les organisations syndicales entrent en fusion toujours en tant qu'entités, même si leur profil professionnel pourrait suggérer leur dissolution en deux organisations ou plus. Cela rend une restructuration systématique du système syndical évidemment plus difficile. L'une des raisons réside dans l'affaiblissement de la capacité de peser sur les résultats des négociations. Plus profondément, peut-être, cela évoque la force de l'idée d'unité que le syndicat se fait de lui-même.

Dans le cas allemand, nous observons trois configurations. Alors que des considérations sectorielles dans le choix de partenaires ont été importantes dans les fusions de l'IG BAU et, nous le verrons, de Ver.di, celles de l'IG BCE ont été fortement imprégnées par des considérations politiques. Cette dernière fusion visait à rassembler les syndicats de l'aile droite du DGB pour contrecarrer l'influence de l'IG Metall et à déclencher une vague de fusions afin d'affaiblir la confédération (Kahmann, 2005). Le troisième cas de figure est exemplifié par le cas de l'IG Metall, fusion davantage orientée par des soucis défensifs de survie de la part des syndicats absorbés¹. Notons enfin que les fusions syndicales ont habituellement lieu uniquement entre les fédérations d'une même confédération. A cet égard, l'intégration de la confédération DAG dans Ver.di reste un événement assez exceptionnel.

Le rôle des confédérations syndicales dans les processus de fusion est régulièrement très limité, même si la gestion des structures extérieures entre formellement dans leurs compétences et les concerne directement, dans la mesure où elle touche aux équilibres internes du syndicalisme. En Allemagne comme ailleurs, la très large majorité des fusions se décide indépendamment d'elles. Mis à part le cas australien, où la rationalisation de la structure syndicale selon des critères industriels a suivi les recommandations de la confédération ATUC (Kahmann, 2003), la recherche a fréquemment souligné l'absence de tout impact de ces instances, même si celles-ci avaient fait des propositions pour réformer leur structure extérieure, comme en Grande-Bretagne, en Grèce ou en Suède (Waddington, 2005).

1.2. Négociation de l'accord

Une fois le choix fait et une trame des tractations officielles fixée, commence la négociation de l'accord de fusion. Celle-ci est assurée par des comités spécifiques, composés habituellement de leaders syndicaux et de militants. La tâche des négociateurs est double.

Premièrement, elle consiste à trouver des compromis entre les différents partenaires. Se confrontent alors les intérêts et les visions de chaque partenaire, étroitement liés aux motivations initiales. Les principaux facteurs susceptibles de complexifier les négociations et de les rendre plus conflictuelles sont :

- la nature du processus (absorption *vs.* fusion) ;
- le nombre des partenaires impliqués ;
- le degré du changement envisagé ;
- le temps prévu pour négocier ;

1. Il n'est pourtant pas exclu que l'absorption du GTB, négociant en parallèle avec l'IG BCE, ait été destinée à enrayer la montée en puissance de cette dernière dans les rapports intersyndicaux. Dans ce cas, la fusion de l'IG Metall relèverait plutôt du deuxième type.

- l'éloignement des positions.

L'analyse montrera que le processus de Ver.di remplissait presque toutes les conditions pour rendre les négociations difficiles.

Pendant cette phase, les logiques de survie et d'influence jouent pleinement. A la table des négociations, elles ont pourtant tendance à rester implicites. Elles interfèrent en permanence avec des sujets de discussion plus ou moins désintéressés et politiques, liés aux motivations primaires de créer une organisation fonctionnelle, démocratique et susceptible d'améliorer le sort des salariés¹. La question est alors de savoir comment ces logiques se sont matérialisées en compromis.

La distribution des ressources matérielles et de l'attribution de l'autorité dans les structures de gouvernance représentent régulièrement le volet le plus contesté et le plus consommateur de temps lors des négociations. Cela se reflète à travers l'importance qui leur est accordée dans les accords de fusion. S'y trouvent régulièrement de façon détaillée :

- les conditions d'emploi des permanents ; y figurent des mesures de protection d'emploi, notamment par des plans sociaux ;

- la composition et les pouvoirs du comité exécutif, notamment en matière de centralisation de négociation collective, de caisse de grève et des finances.

D'une façon moins conflictuelle, les logiques organisationnelles visant le maintien de chaque organisation alimentent la tendance à préserver un degré d'autonomie des syndicats absorbés ou fusionnés, en leur fournissant typiquement des espaces de représentation correspondant à leur ancien champ de syndicalisation. Ce sont surtout les petits partenaires qui sont vecteurs de cette différenciation. Si, dans ces secteurs, les partenaires peuvent maintenir en vie certains aspects de leur ancienne organisation, leur autonomie reste toutefois limitée par les contraintes qui leur sont imposées en matière de négociation collective et d'autofinancement. Ces limites sont régulièrement exigées par les grands partenaires, vecteurs d'homogénéisation interne, voire de centralisation. L'existence de ces secteurs pose pourtant des questions quant aux liens horizontaux entre les différents secteurs professionnels et à la capacité de l'organisation nouvelle à générer des économies d'échelle (Waddington *et al.*, 2005).

Deuxièmement, lors des tractations, le comité de négociateurs doit prendre systématiquement en compte les attitudes de deux groupes concernés, les permanents syndicaux et les adhérents. Le résultat des négociations reste donc lié à l'exigence de légitimité aux yeux de l'organisation. A ce titre, des conférences sont organisées, obligeant le comité à présenter

1. Ce jeu sur deux tableaux lors des négociations rend la lecture du processus plus difficile. Il est susceptible de créer un certain climat de méfiance entre les différentes parties, nuisant ainsi à la capacité de compromis et pouvant menacer le projet même.

l'avancement des négociations et à obtenir l'avis des intéressés dans chaque organisation.

L'importance cruciale du soutien parmi les permanents syndicaux réside, d'un côté, en leur qualité d'employés du futur syndicat, et, d'un autre, dans leur capacité de peser sur le soutien des adhérents. Ils sont par ailleurs particulièrement susceptibles de vouloir influencer le cours des négociations en faveur d'une meilleure protection de l'univers social syndical et de son identité. L'importance des mesures à ce sujet dans les accords de fusion témoigne de leur influence.

Même si les adhérents sont souvent peu intéressés par ce type de restructuration, leur importance dans le processus demeure, du fait des exigences démocratiques en la matière. Leur soutien s'avère crucial surtout lors du vote de l'accord final¹. Afin de le garantir et d'empêcher leur défection, d'importantes campagnes internes d'information sont menées, s'efforçant d'évoquer l'intérêt pour eux de la restructuration. En dehors des prescriptions statutaires, leur soutien au projet est surtout nécessaire pour garantir l'adhésion et une certaine cohésion collective.

1.3. L'après-fusion : effets attendus et inattendus

La dernière phase est celle de l'après-fusion. Elle pose d'abord la question des résultats au regard des mécanismes régulièrement évoqués par les protagonistes des fusions syndicales, mais aussi celle de ses effets plus implicites ou inattendus sur les structures internes et externes du système syndical.

Au centre de l'argument en faveur de la fusion comme moyen de restructuration se trouve l'idée qu'un nombre réduit de syndicats plus grands produirait un syndicalisme plus efficace, grâce aux économies d'échelle réalisées et à l'effacement des concurrences syndicales². La fusion permettrait soit d'améliorer le soutien aux adhérents en gardant le même nombre de permanents, soit de réduire le personnel sans pour autant entraver le fonctionnement organisationnel. D'autres économies sont censées découler de la fusion des bureaux syndicaux locaux ou régionaux. La vente des biens immobiliers peut également libérer des ressources additionnelles, comme la fusion des secteurs de la recherche, de la formation, de l'administration centrale, de l'informatique ou de l'assistance juridique.

1. Les modalités d'approbation sont différentes d'un pays à l'autre selon la législation en vigueur. Elles pèsent fortement sur les exigences de quête de légitimité. En Grande-Bretagne, par exemple, d'après le *Trade Union Act* de 1964, les fusions nécessitent une majorité simple de vote de la part des adhérents de chacun des partenaires impliqués. En cas d'absorption (*transfer of engagement*), la majorité simple des votes du syndicat absorbé suffit. Curieusement, en Allemagne, pays caractérisé par des relations de travail fortement encadrées par la loi, les règles procédurales de fusion relèvent surtout des statuts des syndicats. La dissolution se fait par vote majoritaire lors d'un congrès syndical, au quorum minimal variant d'une organisation à l'autre.

2. En cela il témoigne d'une rationalité qui voit le changement surtout comme le moyen d'en améliorer les paramètres quantitatifs, évitant ainsi les questions plus qualitatives.

Des expériences internationales permettent de préciser la portée des effets économiques de la fusion. Elles mettent régulièrement en lumière le fossé qui existe entre attentes et résultats. Ainsi, le fait que, pour des raisons déjà évoquées, bon nombre d'accords de fusion contiennent des clauses qui interdisent le licenciement du personnel syndical du fait de la fusion et introduisent des programmes coûteux de préretraites et de départs anticipés, limite fortement les économies d'échelle de court et de moyen terme. S'ajoute à cela la duplication des postes. D'une façon plus structurelle, le degré d'économies d'échelle possible dépend également du degré de recouvrement entre les domaines des organisations impliquées. De ce point de vue, l'intégration de la confédération des employés (DAG), recrutant dans toutes les branches couvertes par Ver.di a été plus prometteuse que les fusions de l'IG BCE, l'IG BAU et de l'IG Metall, caractérisées par un faible degré de concurrence avant-fusion. Compte tenu de ces limites, il n'est pas surprenant que nombre de fusions ne génèrent pas d'économies d'échelle (Willman, Cave, 1994). Les bénéfices en forme de ressources libérées pour améliorer le recrutement sont alors également à relativiser d'après les recherches en la matière, même si les protagonistes des fusions y voient parfois un remède à la crise d'adhésions. La tendance est plutôt à conserver le nombre relatif d'adhérents (Waddington *et al.*, 2005).

L'argument des économies d'échelle est secondé par celui des effets supposés d'un accroissement de taille absolue qui se traduirait mécaniquement par des gains de pouvoir dans les relations extérieures. Le renfort des caisses de grève, le déploiement des négociateurs mieux soutenus par l'expertise ainsi que la taille plus imposante du syndicat feraient évoluer les attitudes des employeurs vis-à-vis de l'organisation syndicale. Ces effets seraient particulièrement prégnants pour des syndicats dépourvus de permanents spécialisés dans ce domaine ou exposés à une concurrence intersyndicale exacerbée et exploitée par les employeurs. Même si de tels effets peuvent se produire, ils ne sont pas généralisables. Ils dépendent beaucoup de la structure de la négociation et des caractéristiques des syndicats impliqués.

Des effets positifs ont aussi été prédits, concernant les rapports des syndicats en question avec le gouvernement (Waddington, 1995 ; Streeck, Visser, 1997). Toutes choses égales par ailleurs, les représentants des grands syndicats fusionnés seraient davantage susceptibles de pouvoir accéder aux institutions de la politique sociale et économique que ceux des syndicats plus petits. Pour que de tels effets puissent se produire, certaines conditions, en dehors de la portée de la fusion, doivent être remplies, notamment un degré d'ouverture de l'Etat, des partis et du gouvernement vis-à-vis des syndicats, facteurs qui dépendent non seulement des conjonctures politiques mais aussi des conjonctures idéologiques.

Enfin, dans la mesure où la taille relative implique des droits de vote au niveau de la confédération, la fusion promet d'influer quasi mécaniquement sur la relation avec la confédération. Ainsi, dans plusieurs pays, du fait du changement sectoriel d'emploi, les syndicats du service public sont aujourd'hui plus importants que ceux de l'industrie. Cela a provoqué des fusions entre des organisations de ce secteur afin de contrer l'influence grandissante des premiers sur la politique nationale (Waddington *et al.*, 2005).

Quant aux conséquences plus problématiques et inattendues de ce type de fusion, distinguons trois éléments qui nous semblent d'une importance majeure.

Le premier relève d'une hétérogénéité grandissante, à la fois politique et sociologique, au sein même des syndicats. Des rivalités et des contradictions d'anciens courants ne disparaîtront pas immédiatement avec l'intégration des différentes organisations. Elles peuvent donner lieu à des comportements allant de l'opposition structurée au désengagement, voire à la scission de la part de certains groupes d'adhérents. Afin de faire face à la nouvelle diversité, les syndicats fusionnés déploient typiquement des systèmes de représentation interne plus décentralisés, pendant qu'ils centralisent les services aux adhérents et le fonds de grève. La politique de négociation collective notamment tend à prendre en compte cet aspect, négociant des accords pour différentes strates d'adhérents avec des employeurs différents au lieu d'accords unitaires. Dans ce contexte, l'efficacité d'articulation de la diversité avec l'unité nécessaire est une question d'autant plus brûlante pour les syndicats que l'échec pourrait entériner l'abstention des salariés, renforcer la passivité des adhérents et militants ou aboutir à des créations d'organisations syndicales nouvelles.

Le deuxième élément relève de l'impact des syndicats fusionnés et multi-branches sur les rapports entre syndicats. Force est de constater que les effets positifs de l'internalisation des conflits peuvent être contrecarrés par la montée de nouveaux conflits. A ce sujet les changements des rapports de forces intersyndicaux résultant de la fusion sont décisifs, tout comme l'introduction de l'arbitraire dans la définition des domaines par la montée en puissance des syndicats vaguement attachés au principe du syndicalisme de branche. Sont à constater aussi des répercussions au niveau syndical européen ¹.

1. Ces répercussions prennent la forme d'un déclenchement des fusions parmi les fédérations syndicales européennes, suivant le désir des fédérations nationales dominantes (souvent allemandes) de diminuer les incompatibilités européennes avec leur domaine. L'idiosyncrasie croissante des systèmes syndicaux européens pose la question de la coordination et de la coopération entre des organisations devenues plus complexes, tant entre fédérations nationales (Ebbinghaus, 2003) qu'entre fédérations nationales et leurs homologues européens. Sans que cette dimension soit élaborée dans ce texte, notons simplement que dans le cas de Ver.di, la fusion avait stimulé en 2000 la création de la fédération européenne et internationale des services privés, Union Network International (UNI), rassemblant désormais les fédérations nationales des services privés.

Enfin, la fusion pose également la question des conséquences potentielles sur le rôle et la structure de la confédération nationale. Ainsi, il est probable que la concentration syndicale se fasse au détriment de celle-ci, dans la mesure où les organisations fusionnées ressemblent – par rapport à leur hétérogénéité, leurs moyens et ambitions – davantage à une confédération qu'à une fédération. Dans la mesure où les petites fédérations dépendent plus de la fonction de médiation et de redistribution de la confédération, son affaiblissement les concernera à leur tour.

2. La fusion de Ver.di

En nous appuyant sur la trame ainsi élaborée, qui nous aura fourni quelques outils d'analyse, nous pouvons maintenant procéder à l'étude du processus de la création de Ver.di et le situer par rapport à d'autres expériences nationales et internationales.

2.1. Le contexte historique de la création de Ver.di

Après un processus de négociation d'à peine quatre ans, initié et mené essentiellement depuis le sommet par les directions syndicales respectives, le contrat concluant la création de Ver.di a été signé en mars 2001. Auparavant, les organisations fondatrices s'étaient auto-dissoutes lors d'une série de congrès extraordinaires au cours desquels 75 % au moins des délégués avaient voté en faveur du processus. Quatre fédérations du DGB et une confédération extérieure au DGB ont participé à la fusion. Leurs approches syndicales et leurs orientations politiques variaient considérablement, allant de l'aile gauche traditionnelle du DGB (IG Medien, HBV) au centre syndical moderniste (DAG, ÖTV) :

- la fédération du service public et du transport (ÖTV ; 1 455 702 adhérents en 2000) ;
- la fédération de la poste (DPG ; 445 968 adhérents en 2000) ;
- la fédération du commerce, des banques et des assurances (HBV ; 432 623 adhérents en 2000) ;
- la fédération des médias (IG Medien ; 174 560 adhérents en 2000), constituée en 1989 par la fusion des fédérations de l'imprimerie et des arts ;
- la confédération des employés (DAG ; 450 006 adhérents en 2000).

Lors des négociations, le discours destiné aux permanents, aux militants et au public en général a évoqué abondamment les défis auxquels le processus était censé répondre. Le premier document à visée stratégique, la « plateforme politique » (*Politische Plattform*) de février 1998, évoque notamment trois points (DAG *et al.*, 1998) :

- les changements structurels du marché du travail et de l'emploi (précarité, féminisation, érosion du modèle standard d'emploi, dilution d'anciennes frontières entre les branches et les entreprises) ;

- la demande par les salariés, notamment ceux des secteurs traditionnellement non syndiqués, d'obtenir des structures de représentation plus ouvertes (facilitant l'engagement temporaire et lié à des projets spécifiques), transparentes et compétentes ;

- la décentralisation de la négociation collective et le recul de la couverture des conventions de branche.

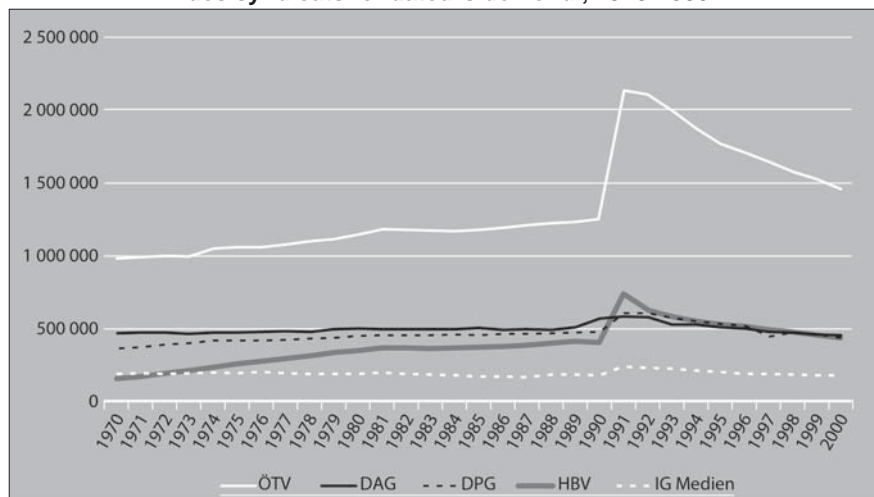
En mettant un terme aux conflits intersyndicaux et en augmentant la taille de l'organisation, la fusion devait renforcer le poids du syndicat dans ses rapports avec les employeurs et l'Etat. Le mot d'ordre était alors la « concentration des forces » (*Bündelung der Kräfte*). La centralisation de l'administration, de la formation syndicale et des services aux adhérents devait permettre de libérer des économies d'échelle estimées nécessaires pour organiser les non-syndiqués et pour mieux représenter la base.

Ces arguments ressemblaient à ceux mis en avant lors d'autres processus allemands (et même internationaux). La nouveauté résidait plutôt dans l'idée d'équilibrer les effets d'une taille et d'une hétérogénéité professionnelle plus importantes par la création d'un nouveau type d'organisation syndicale, à la fois plus décentralisé et différencié. Ces deux caractéristiques devaient surtout permettre de stimuler l'engagement militant et de se rapprocher, par le biais d'un vaste réseau local et des structures de représentation professionnelles et sectorielles, des réalités sociales des salariés. Une attention particulière devait être portée à la représentation des jeunes et des femmes.

La décision de fusionner fut davantage déterminée par le souci de la plupart des leaders syndicaux d'assurer la survie de leurs fédérations, menacées par des problèmes budgétaires plus ou moins graves. Contrairement à certaines organisations impliquées dans les fusions précédentes (IG Medien, IG BCE, IG Metall), les syndicats fondateurs de Ver.di n'étaient pas confrontés à un effondrement de l'emploi dans leurs domaines, qui aurait menacé leur survie à court ou moyen terme, même si elles ont pu souffrir de réductions d'emplois dans certains segments du marché du travail. Leurs problèmes tenaient plutôt aux difficultés de mobiliser des salariés dans des secteurs émergents (nouvelle économie, centres d'appels, opérateurs privés de télécommunication, services logistiques, etc.), qui occupent des emplois différents de leur base traditionnelle. Cette incapacité persistante fut d'autant plus problématique qu'à partir de 1991 le nombre d'adhérents commençait à s'effondrer (graphique 1). Celui-ci avait été auparavant grossi par l'absorption des adhérents aux syndicats communistes de l'ex-RDA après la réunification (Fichter, 1997), dont l'apport se chiffrait entre 16

et 82 % dans les syndicats fondateurs ¹. L'effondrement de l'emploi dans les nouveaux *Länder* y a contribué, alors que les syndicats avaient effectué d'importants investissements dans les structures syndicales sur place.

Graphique 1. Evolution du nombre d'adhérents des syndicats fondateurs de Ver.di, 1970-2000



Source : Kahmann (2005).

Cette évolution a eu un impact plus ou moins direct sur les budgets syndicaux, constitués essentiellement des cotisations d'adhérents et de revenus des capitaux. Les dépenses, et notamment la part de personnel et d'administration, ont considérablement augmenté dans tous les syndicats, dépassant régulièrement les recettes des cotisations. Les mesures destinées à rééquilibrer les budgets n'ont pas toujours abouti ou ont réduit la capacité d'action des syndicats. Les plus fortunés ont pu financer les déficits en recourant à leurs réserves. Privés de ces ressources, la HBV et particulièrement l'IG Medien se sont trouvés dans une situation financière menaçant leur survie à court terme. L'ÖTV a dû quant à lui annoncer des plans d'austérité successifs, même si sa marge de manœuvre était plus grande du fait de sa taille et de ses fonds. DPG et DAG disposaient de fonds considérables, censés conforter le nouveau syndicat dans sa phase de construction (pour une analyse détaillée, voir Waddington *et al.*, 2005).

Ces éléments internes ne suffisent pas encore à expliquer le *timing* de la fusion, car les syndicats les plus fortunés auraient pu continuer à mener leur existence de rentiers quelques années encore. Il faut prendre en considération les changements parvenus dans les structures externes du système

1. La DAG ne bénéficiait pas de cette affluence, car elle ne possédait pas d'homologue en RDA. Cela rendait son extension à l'Est difficile et coûteuse.

syndical, dynamique négligée dans les analyses existantes de la fusion de Ver.di (Keller, 2001 ; Müller *et al.*, 2002). A ce propos, l'annonce publique faite en 1995 par l'IG Metall de recourir, après quelques hésitations, aux fusions comme moyen privilégié de restructuration (Zwickel, 1995) fut décisive ; ce fut une réponse indirecte à la fusion de l'IG BCE entamée dès 1992. Dans un système syndical au nombre de partenaires (adaptés) très limité et sous la domination d'une fédération (l'IG Metall), ce signal a déclenché l'engagement immédiat des discussions multilatérales, impliquant toutes les petites et moyennes fédérations du DGB qui craignaient d'être mises hors jeu par une vague de fusions ¹. Ces dernières appréhendaient surtout d'être confrontées à l'émergence de nouveaux blocs puissants et de se voir rapidement privées de partenaires financièrement et sectoriellement adéquats. Leur offre limitée devenait alors un facteur pesant sur la décision de fusionner. Seule l'ÖTV, deuxième force du syndicalisme allemand, révélait à ce moment-là des ambitions plus agressives. Elle craignait d'être marginalisée dans les rapports de force intersyndicaux, face à une IG Metall consolidée et une IG BCE montante. Son ambition oscillait entre protection de sa position face à l'IG Metall et dépassement de cette dernière pour devenir le nouveau champion du syndicalisme allemand.

Si le bureau exécutif de l'ÖTV avait d'abord pris en considération une fusion uniquement avec la DAG, confédération avec laquelle elle coopérait déjà ² cette dernière insistait sur l'inclusion de l'HBV dans le projet. L'intégration devait paraître d'autant plus raisonnable aux dirigeants de l'ÖTV qu'une fusion à deux aurait provoqué des conflits de domaine graves avec l'HBV, principal concurrent de la DAG parmi les syndicats du DGB. Si au cœur du projet une logique de branche a donc prévalu dans son choix de partenaire, elle fut secondée par un choix plus politique vis-à-vis des deux autres partenaires. Dans les tractations avec la DAG et l'ÖTV, l'HBV insistait sur l'intégration de l'IG Medien et la DPG, avec lesquelles elle venait de conclure un accord de coopération, afin de pouvoir créer un contrepoids à la tendance centriste des premiers.

Soulignons enfin que du côté des quatre syndicats plus petits de Ver.di, l'attractivité du projet de fusion avec l'ÖTV résidait dans une condition qui leur était très favorable : la trame des négociations prévoyait, malgré

1. Lors des premières tractations informelles entre leaders syndicaux visant la création d'un grand syndicat des services, les syndicats de l'hôtellerie et de l'industrie agroalimentaire (NGG), des rails (GdED) et de l'éducation et des sciences (GEW) ont été présents. Alors que GdED et NGG sont sorties aussitôt du projet, la participation de la GEW a échoué, contre l'avis de sa direction, du fait d'un vote défavorable des délégués en 1999. Compte tenu de la faiblesse du secteur « éducation et recherche » de Ver.di (*Fachbereich 5*), la GEW reste, en principe, un candidat très intéressant pour une absorption.

2. DAG et ÖTV avaient signé un premier accord de coopération en 1994 qui a été prolongé et étendu en 1997. Depuis novembre 1999 DPG, IG Medien et HBV ont également été liés par un tel contrat. Les efforts des centrales de l'HBV et DAG tout au long des années 1990 pour aboutir à une fusion ont par contre échoué face à la résistance acharnée des militants et permanents face à un tel projet. La menace d'une éventuelle vague de fusions au détriment de ces deux organisations a permis de dépasser ces clivages.

le poids écrasant du syndicat du secteur public, des négociations à voix égale (et unanime). Ce mode reflétait la composition atypique du projet, réunissant une organisation très grande et beaucoup de syndicats moyens. Dès le départ, le scénario d'une absorption par l'ÖTV fut ainsi écarté, laissant la finalité du processus quelque peu en suspens ; les responsables syndicaux pouvaient espérer éviter un blocage du processus dans sa phase initiale par certains militants et permanents opposés à une fusion. Nous verrons ci-dessous que le mode de négociation intersyndical a été lourd de conséquences. Aux petits partenaires, il a dû paraître d'autant plus attractif qu'une absorption plus tardive les aurait probablement privés de toute influence dans des négociations.

2.2. Processus et résultat des négociations : une structure complexe et contestée

Le compromis trouvé fut le résultat d'un processus de négociation disputé. La trame de négociation avait fixé un agenda extrêmement serré, résultat à la fois des expériences antérieures en la matière, notamment celles de l'IG Medien, et de la pression pesant sur les partenaires en matière de représentation et de budget. Lancé fin 1997, le projet devait aboutir en moins de quatre ans à la fondation du nouveau syndicat. Initialement, le processus de négociation et de participation a eu du mal à attirer l'attention des adhérents et même de la plupart des secrétaires syndicaux (Müller, 2001). La programmation des négociations y contribuait, dans la mesure où elle prévoyait d'abord la discussion des sujets les moins controversés afin de créer une dynamique favorable à la décision. La révélation des « points angulaires » du modèle organisationnel proposé (*Eckpunkte des Zielmodells*) en 1999 changea la donne. L'insatisfaction des militants et surtout des permanents régionaux responsables de l'ÖTV (*Kreisgeschäftsstellenleiter*), dont la majorité devait perdre leur poste en fonction des quotas syndicaux évoqués¹, provoqua la remise en question du compromis lors d'un congrès exceptionnel de l'ÖTV. La résolution adoptée (*Magdeburger Begleitbeschlüsse*) demandait sa renégociation afin de renforcer les pouvoirs interprofessionnels en matière d'autorité et de budget.

Le sentiment se répandit dans l'ÖTV que leur direction avait fait trop de concessions aux quatre petits syndicats, qui visaient, à l'exception de la DAG, à protéger leur identité et leur univers social par un degré d'autonomie structurelle et politique à l'intérieur des secteurs professionnels. Cette quête d'autonomie allait à l'encontre de la culture organisationnelle de l'ÖTV, basée sur un degré fort d'inter-professionnalité, et de son désir (« agressif »)

1. Un quota syndical, applicable à tous les mandats électifs et postes investis dans le syndicat, devait, jusqu'en 2007, entériner les rapports de forces au moment de la fusion (ÖTV 48 % ; DAG, DPG, HBV 15 % ; IG Medien 7 %).

d'imposer ses permanents et militants dans la nouvelle organisation grâce à sa très large supériorité numérique.

La direction du syndicat était alors tiraillée entre les différentes demandes de son organisation et sa capacité de négociation, limitée par le type de fusion choisi : la fusion (*amalgamation*) à égalité de voix de négociation. Du fait de cette asymétrie, fin 2000, l'ÖTV et le processus plongeait dans une profonde crise. Face à la sortie probable du syndicat, les quatre « petits » syndicats ont alors commencé à préparer un plan de sauvetage (« 4 + 1 ») qui prévoyait l'intégration ultérieurement de l'ÖTV. Celui-ci n'a pas été appliqué, puisque la démission de son secrétaire général (et futur chef de Ver.di) a pu garantir le vote d'autodissolution lors du congrès de l'ÖTV au printemps 2001. Auparavant, des secteurs internes à l'ÖTV, représentant le transport en commun et l'énergie, avaient menacé de rejoindre le syndicat fusionné.

Le compromis finalement adopté prévoit une réforme des structures internes ambitieuse, voire transformatrice. Treize structures verticales de nature professionnelle (*Fachbereiche*)¹, assez autonomes, doivent se combiner avec trois niveaux horizontaux-géographiques (*Ebenen*). Empruntant au modèle de la « matrice » de l'organisation interne de l'entreprise et à la différence d'autres modèles de structuration syndicale interne, les treize structures verticales sont, en principe, instituées jusqu'au niveau géographique le plus bas, le district (*Bezirk*)². La matrice donne alors lieu à un type d'organisation d'une différenciation (et complexité) inédite dans le contexte allemand. Ceci est encore renforcé par de nombreuses structures horizontales et verticales spécifiques, souvent de nature professionnelle ou catégorielle (encadré 2). La structure interne visait à assurer la proximité des professions et des branches en valorisant le niveau du district comme centre stratégique d'action, tout en unifiant les différents intérêts partiels par un lien politique fort.

Ces caractéristiques étaient présentées comme une réponse aux transformations de l'environnement syndical en cours. En un sens, cette matrice vise à combiner les avantages du modèle syndical de la grande industrie (homogénéisant et centralisateur) en matière d'exercice du pouvoir et d'économies d'échelle, avec les atouts d'un modèle syndical de métier, notamment en matière de proximité et de mobilisation (Olson, 1965).

1. Ces secteurs professionnels comprennent : services financiers (1) ; approvisionnement et évacuation des déchets (2) ; santé et prévoyance (3) ; protection sociale (4) ; éducation et recherche (5) ; fonction publique du gouvernement fédéral et des *Länder* (6) ; municipalité et négociations collectives pour les employés et les ouvriers (7) ; médias et culture, services industriels (8) ; télécommunication, informatique (9) ; services postaux, logistique (10) ; transports (11) ; commerce (12) ; services particuliers, formation (13). En 2007, leur taille variait entre 53 000 (*Fachbereich* 5) et 341 000 adhérents (*Fachbereich* 3).

2. Il y a environ 100 districts dans Ver.di.

Encadré 2

L'organisation de matrice de Ver.di
 13 secteurs (*Fachbereiche*)
 Avec leurs groupes professionnels (*Fachgruppen*)

| | | |
|-----------|--|------------------------|
| Niveau | | Niveau |
| National | Secrétaire général + 5 adjoints | (<i>Bund</i>) |
| Exécutif | 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 | |
| Régions | 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 | (<i>Länder</i>) |
| Districts | 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 | (<i>Bezirke</i>) |
| Local | Unions syndicales ou d'entreprises à la demande | (« quatrième niveau ») |

Groupes particuliers (*Frauen und Gruppen*) sur tous les niveaux (jeunes, retraités, femmes, fonctionnaires, techniciens, OS, maîtres, ingénieurs, travailleurs indépendants, chômeurs) ;

Groupes de travail (*Arbeitskreise*) à tous les niveaux (immigrés, handicapés, gays et lesbiens).

Source : Waddington *et al.* (2005).

D'autres mesures, potentiellement transformatrices, ont été prises. En matière d'égalité hommes-femmes un système de quotas a été introduit. Les questions de genre sont institutionnalisées dans la politique générale (*gender mainstreaming*). L'importance des ces mesures apparaît clairement lorsque l'on considère que la moitié des adhérents de Ver.di sont des femmes. Aussi, un important fonds d'innovation, destiné à des projets de renouveau organisationnel, a été créé ¹.

En dehors des considérations stratégiques liées aux changements dans le champ de représentation, la matrice en tant que modèle organisationnel offrait surtout une réponse pragmatique au problème de la taille

1. Il semble que les négociations avaient ouvert une brèche, comme dans d'autres fusions, pour des nouveaux sujets et mécanismes de gouvernance qui, jusqu'à présent, restaient contestés dans les organisations fondatrices (McBride, Waddington, 2008). La coordination efficace des militants, notamment celle des femmes et des jeunes, au-delà des frontières de leur propre organisation, a été cruciale en cela.

exceptionnelle du projet. Le vaste champ de représentation couvert par les cinq organisations syndicales et leur masse d'adhérents imposaient de fait des formes de différenciation interne, à la fois sectorielles, professionnelles et catégorielles. Le nombre de syndicats et leurs rapports de force exigeaient une forme organisationnelle autre que celle du partenaire dominant, l'ÖTV. Autrement dit, l'exigence transformatrice du projet résultait en bonne partie de ces conditions de départ.

La matrice paraissait d'autant plus intéressante aux petites fédérations qu'elle leur promettait un degré élevé d'autonomie à l'intérieur des secteurs professionnels afin d'assurer la survie de leur organisation face aux nouveaux équilibres internes. La définition de l'organisation de matrice comme forme à deux lignes égales de compétence dans l'entreprise (Keller, 2001) semblait justifier ce souci défensif. L'importance des logiques agressives et défensives dans les négociations a été encore renforcée par le souci des centrales de ne pas politiser le processus. Elles ne souhaitent surtout pas mettre en danger le projet en ouvrant un débat susceptible d'aviver les clivages politiques et syndicaux. Cette approche ne rendait pas seulement le débat autour de la fusion « technocratique » et éloigné des préoccupations des militants. Elle a aussi laissé les objectifs et les implications politiques et professionnelles dans l'ombre par rapport à l'évolution des structures internes vers plus de décentralisation et de différenciation.

2.3. Conséquences et problématiques d'après-fusion

Sur le plan organisationnel

Depuis sa mise en œuvre, la matrice a révélé un certain nombre de problèmes de fonctionnement, plus au moins étroitement liés aux conditions de la fusion et aux décisions prises à ce moment-là. Nous insisterons ici sur deux problèmes principaux.

Le premier concerne l'équilibre entre différenciation et intégration organisationnelle. L'analyse des frontières entre les treize structures professionnelles (*Fachbereiche*) montre que celles-ci suivent pour l'essentiel les délimitations des organisations fondatrices (à l'exception de la DAG), tandis qu'une logique professionnelle aurait supposé le recoupage de certaines de leurs limites (Plehwe, 2001). Ainsi, dans la plupart des *Fachbereiche*, les militants d'origine syndicale différente ne se mélangent pas (Müller, 2001). Leur tendance au cloisonnement s'est illustrée par l'augmentation constante du nombre envisagé de *Fachbereiche* au fur et à mesure qu'avançaient les négociations. Redoutant le risque d'aboutir à un modèle de treize syndicats professionnels autonomes coordonnés par une *holding* commune, l'ÖTV a cherché de son côté à limiter l'autonomie des *Fachbereiche*. Ce conflit non résolu pendant les négociations est réapparu dès la mise en œuvre de la

structure. Alors que l'on observait une tendance au retrait de certains *Fachbereiche*, la négociation et la coordination des deux dimensions de la matrice (avec leurs multiples ramifications) ont engendré des coûts importants. Afin de limiter la tendance à l'autonomisation des *Fachbereiche*, des mesures ont dû être adoptées dès le premier congrès en 2003 pour obliger ces dernières à coopérer avec le niveau horizontal (*Ebenen*).

Le deuxième problème concerne la tension entre efficacité et démocratie syndicale. Les divergences fortes lors des négociations avaient conduit à doter la future organisation de règles statutaires aussi nombreuses que complexes. Là aussi, les négociateurs craignaient surtout de voir diluées et submergées les identités syndicales de leurs adhérents, permanents et militants. Une partie de ces règles se sont rapidement avérées inadaptées. Le mode d'attribution des budgets par exemple a dû être réformé aussitôt, afin de répartir les ressources non seulement en fonction de la taille des différentes structures, mais aussi en fonction de leur importance stratégique. Les tensions entre les différents niveaux de la matrice, notamment *Fachbereiche* et *Ebenen*, sont pourtant restées vives à ce sujet, d'autant plus que les ressources se minimisent au rythme des pertes d'adhérents. Des mécanismes et instances adoptés pour protéger ou mieux représenter des catégories particulières ont eux aussi été jugés trop coûteux et peu efficaces. Le sentiment s'est répandu selon lequel la capacité d'action syndicale était absorbée par les institutions et les règles de représentation internes. Malgré les décisions prises lors du premier congrès en 2003, le nombre et la taille des structures (régions, *Fachbereiche*, *Bezirke*, bureau exécutif national) ont à peine été réduits jusqu'à présent, ce qui reflète la difficulté de revenir sur les choix initiaux, entérinés du fait de l'ampleur des oppositions internes ¹.

Evolution du nombre d'adhérents et des finances

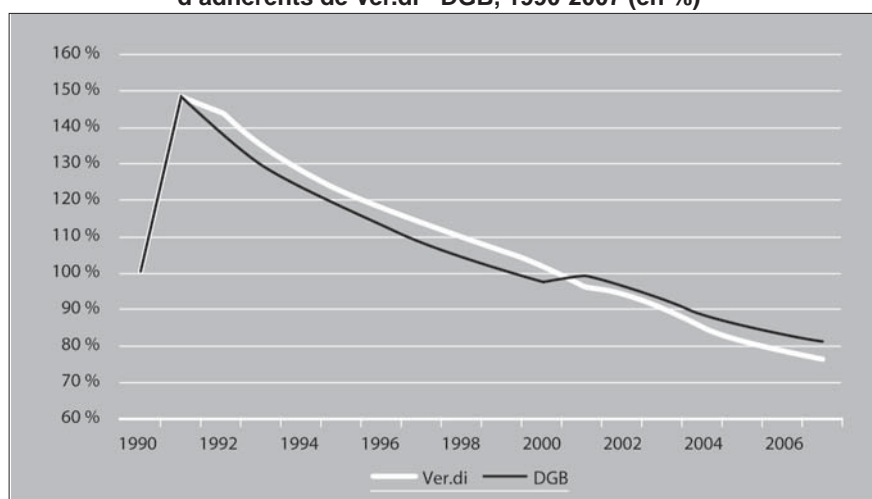
Les gains d'efficacité sont rapidement devenus une préoccupation majeure de la direction de Ver.di. Cela n'est pas seulement dû aux difficiles ajustements des méthodes de travail ou au temps consacré à la construction de confiance et de compréhension entre les militants venus d'horizons différents. L'objectif de rationalisation a aussi pour toile de fond l'évolution préoccupante du budget syndical. Entre 2002 et 2006, Ver.di a accumulé un déficit d'environ 237 millions d'euros (Ver.di, 2007). Même si en 2005 et 2006 le syndicat a été capable de financer ses dépenses courantes (personnel, administration, fonds de grève) par ses recettes, l'important plan social, pesant 23 million d'euros sur des recettes totales de 460 millions d'euros en 2006, continue à être financé par le recours à ses actifs. Dans

1. La gestion du personnel a constitué un problème supplémentaire. Ver.di a dû adopter un vaste plan social pour accompagner la réduction du nombre de permanents et favoriser leur mobilité. Les problèmes d'allocation du personnel persistent encore aujourd'hui. Ils ont pour effet des pénuries dans certains secteurs, ou des postes occupés par deux, voire trois salariés dans d'autres.

cette situation, les fonds considérables provenant de la DAG et de la DPG se sont avérés cruciaux. L'amélioration de la situation budgétaire a été principalement obtenue par une réduction du temps de travail des permanents sans compensation salariale, la suppression d'environ 1 400 postes (sur environ 5 000 en 2002) ainsi que par l'augmentation des cotisations. Force est de constater que les économies d'échelle libérées n'ont pas été suffisantes pour compenser les coûts occasionnés par la fusion, notamment par la création d'une forme d'organisation aussi complexe que différenciée et par le plan social.

L'évolution négative des adhésions a été la principale cause de la baisse des revenus provenant des cotisations ¹. Entre 2001 et 2007 Ver.di a perdu environ 700 000 adhérents, soit un quart de ses effectifs au moment de la fusion. Du fait de pertes moins élevées, l'IG Metall a pu prendre le pas sur Ver.di en tant que la plus grande fédération du DGB. En comparaison avec les pertes agrégées de l'ensemble des fédérations du DGB, ses pertes d'adhérents ont été plus accentuées depuis 2001. Comparé à la situation d'avant-fusion, le constat d'une perte de performance relative s'impose (graphique 2). La part croissante de seniors dans ses rangs a un impact négatif sur sa capacité d'action sur le marché du travail. Peut-être plus inquiétant encore, le syndicat n'a pas réussi à freiner le déclin dans tous les

Graphique 2. Evolution comparée du nombre d'adhérents de Ver.di - DGB, 1990-2007 (en %) *



* Les données d'avant-fusion de Ver.di comprennent celles des cinq organisations fondatrices.
Source : DAG ; DGB.

1. Nous négligeons ici les aspects qualitatifs du rapport entre adhérents et organisation ; pour plus d'éléments, voir Waddington *et al.* (2005). Se pose aussi la question de l'effet de la réduction substantielle du nombre de permanents sur le suivi des syndiqués et, partant, sur leur nombre.

Fachbereiche censés représenter l'avenir de Ver.di. Le développement de nombreux projets en faveur des branches et professions non ou peu syndiquées, et financés par le fonds d'innovation ¹, n'a pas connu le succès escompté (Ver.di, 2007). Cela met cruellement en lumière l'incapacité persistante de Ver.di à organiser les secteurs à faible présence syndicale et, plus généralement, à constituer une base à l'image de son champ de représentation.

Relations avec d'autres syndicats et la confédération

À l'instar d'autres processus nationaux de fusion syndicale, le DGB n'a eu, malgré sa mission statutaire de veiller sur les rapports intersyndicaux, aucune influence sur les restructurations. Cette absence s'explique en partie par le fait que le processus dit de « concentration des forces » (*Bündelung der Kräfte*) via les fusions syndicales a été à certains égards engagé contre la confédération elle-même, perçue comme inefficace et servant davantage les intérêts de l'IG Metall (Kraus, 1993). Le déclin du DGB face à ses fédérations s'inscrit dans une continuité historique dont la vague des fusions est le point culminant. Des réformes structurelles, visant à démanteler les structures représentatives et les services de la confédération, se sont succédé depuis le lancement de la vague de fusions au début des années 1990. La création de fédérations multi-branches (dans le cas de Ver.di sous forme de quasi « confédération au sein de la confédération ») pose en effet la question de la pertinence d'un appareil propre au DGB. Aussi, en 2000, à la veille de la création de Ver.di, les trois plus grandes fédérations (IG Metall, IG BCE, Ver.di alors en train de naître) se sont mises d'accord pour réduire les compétences au DGB en matière de régulation des conflits intersyndicaux (DGB, 2000). La protection juridique des salariés, service phare de la confédération, est davantage prise en charge par les syndicats multi-branches eux-mêmes. Ainsi, la fonction du DGB est de plus en plus ramenée à celle d'interlocuteur du gouvernement et des médias, ayant à concilier et à représenter les positions des deux fédérations largement majoritaires, l'IG Metall et Ver.di. Car avec la fusion, l'ÖTV a atteint son objectif agressif de contrer la position hégémonique de l'IG Metall et, dans un deuxième temps, en tant que syndicat multi-branches, d'affaiblir le DGB. Le fait que l'actuel président du DGB, issu de Ver.di, ait pu briguer un deuxième mandat à la tête de la confédération, est révélateur à cet égard ². Ce changement s'est effectué au détriment des plus petites fédérations, davantage tributaires des structures et services confédéraux, ainsi que d'un rapport de forces équilibré au sein du DGB.

1. Le fonds d'innovation bénéficie d'un financement stable de 1,1 % des cotisations. Notons que ce taux a été abaissé en 2004 (antérieurement : 2 %) afin de financer le déficit en matière de dépenses salariales.

2. Dans cette situation, la troisième fédération, l'IG BCE, a essayé de compenser sa perte de poids relatif par un rapprochement avec le gouvernement Schröder et son programme de réformes sociales, réactivant ainsi son rôle traditionnel de « syndicat du chancelier » (Hertle, Kädtler, 1990).

L'internalisation de la concurrence syndicale par les fusions n'a pourtant pas abouti à un apaisement des contentieux. Les plus petites fédérations ont plus de mal à s'imposer devant les ressources supérieures de leurs homologues multi-branches. D'autant plus que les évolutions économiques et technologiques qui accélèrent la restructuration des entreprises et des marchés du travail, continuent à mettre en cause les délimitations organisationnelles, y compris au sein des syndicats composites comme Ver.di. La perte persistante d'adhérents dans toutes les fédérations du DGB tend à aggraver la concurrence syndicale ; ici et là, des conventions collectives moins favorables sont proposées. Ainsi, depuis sa création, Ver.di a vu augmenter le nombre et l'intensité des conflits l'opposant à la plupart des ses homologues, notamment l'IG Metall, l'IG BCE et GdED/Transnet (rail) (Ver.di, 2003 ; Ver.di, 2007). Dans ces circonstances, la pression se maintient notamment sur les plus petites fédérations, incitées à chercher des solutions afin d'assurer leur survie – par une fusion par exemple ¹. Signalons aussi que, ici et là, d'anciens adhérents de la DAG en dehors du domaine de Ver.di ont refusé d'abandonner leur carte, créant ainsi des tensions additionnelles avec les syndicats industriels du DGB.

Depuis sa création, Ver.di est aussi confrontée à un nouveau phénomène dans le paysage syndical allemand : la montée en puissance de syndicats concurrents non affiliés au DGB. Dans certains domaines de Ver.di – et ailleurs, comme le montre le conflit du rail – ces évolutions ont pris une telle ampleur que la question de la capacité d'intégration syndicale ne se pose plus seulement en termes de survie, mais aussi de défense du statut hégémonique des syndicats du DGB et de leurs prérogatives institutionnelles, surtout en matière de négociation collective.

Il s'agit rarement des syndicats « jaunes », mais plutôt d'associations professionnelles qui représentent des salariés au pouvoir économique relativement fort sur le marché du travail, et qui refusent désormais de partager ce pouvoir avec des groupes plus faibles. Ce phénomène n'est pourtant pas limité aux syndicats fusionnés, comme le montre le long conflit entre les syndicats des cheminots allemands. Dans le champ de représentation de Ver.di, l'association des pilotes VC (Vereinigung Cockpit ; 8 200 adhérents) a été la première à imposer un accord séparé pour ses adhérents. Conclu en 2001, celui-ci prévoyait une augmentation de salaire de 31 % (sur une durée de 39 mois) pour les pilotes, tandis que Ver.di avait signé une convention collective prévoyant une augmentation de 4,4 % (pour 27 mois) pour les stewards, hôtesses de l'air et le personnel au sol. Depuis, d'autres associations

1. Même si la dynamique de fusion s'est arrêtée depuis la création de Ver.di, les fédérations du DGB continuent à observer le « marché » de près. Des fusions entre grands syndicats multi-branches ne sont pas exclues non plus. Dans une telle dynamique, Ver.di ne serait probablement pas incluse tant que ses problèmes actuels persistent et que le syndicat n'arrive pas à surmonter les oppositions internes pour adapter sa propre structure, notamment par la fusion des secteurs professionnels.

professionnelles ont suivi l'exemple de VC dans ce secteur et se sont autonomisées : la Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO ; 10 000 adhérents) ou encore le syndicat Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF).

En 2005, le syndicat des médecins hospitaliers, le Marburger Bund, n'a pas voulu se satisfaire des résultats négociés par Ver.di, et a, lui aussi, imposé une convention beaucoup plus favorable aux médecins. Ces associations professionnelles (Marburger Bund, VC, GdF) ont en commun d'avoir résilié les accords de coopération et de négociation collective initialement conclus avec la DAG, puis avec Ver.di. L'émergence de ces organisations témoigne autant de l'insatisfaction à l'égard de la politique salariale de Ver.di (et de ses prédécesseurs) que d'un problème d'intégration de ces groupes à l'intérieur des *Fachbereiche*.

La concurrence s'est aussi accrue envers l'Union des fonctionnaires allemands (Deutscher Beamtenbund ; DBB), même si elle coopère désormais davantage avec Ver.di. Elles ont récemment conclu un accord de coopération en matière de négociation collective et, malgré sa nature plutôt conservatrice, ont commencé à se mobiliser ensemble contre la réforme de la fonction publique. Contrairement à l'ÖTV et à Ver.di, la DBB (1,2 million d'adhérents) a réussi à augmenter ses effectifs depuis les années 1990, y modifiant ainsi sensiblement le rapport de forces intersyndical.

Relations avec les gouvernements et les employeurs

Les résultats sont aussi assez mitigés en ce qui concerne l'influence des syndicats sur la politique gouvernementale. Cela est surtout lié à la distance grandissante entre les sociaux-démocrates du SPD et la plupart des fédérations du DGB. Les syndicats avaient apporté leur soutien à une coalition verte et social-démocrate en 1998 et en 2002, malgré une orientation économique plutôt libérale. Cette situation a changé avec l'adoption du vaste programme de réformes sociales au cours de la deuxième législature. La plupart des syndicats du DGB sont alors entrés en confrontation plus ou moins directe avec le gouvernement. Lors du dernier congrès de l'ÖTV en 2000, le chancelier Schröder a essayé de faire taire les critiques d'une façon autoritaire, invitant les syndicats à rejoindre les rangs de « leur » gouvernement. Comme une partie des intellectuels proches des syndicats (parmi d'autres : Zeuner, 2000), nombre de fédérations ont interprété le tournant amorcé par le gouvernement comme une rupture du SPD avec le mouvement ouvrier. Notamment Ver.di et IG Metall ont cherché à organiser l'opposition, demeurée très hétérogène, contre les mesures gouvernementales.

Après l'échec de ces tentatives de mobilisation face au gouvernement, Ver.di a refusé de donner des consignes de vote lors des élections anticipées en 2005. La création du nouveau parti de gauche, *Die Linke*, composé de socio-démocrates et de syndicalistes de l'Ouest déçus du SPD ainsi que

d'ex-communistes de l'Est, a été une réponse à la nouvelle situation. Le discours de Ver.di s'est d'ailleurs gauchisé critiquant davantage le gouvernement actuel pour ses orientations néolibérales. L'invitation du dirigeant de *Die Linke*, Oskar Lafontaine, au dernier congrès est révélatrice à cet égard, même si la plupart des congressistes gardent une âme social-démocrate (Rehfeldt, 2008). Ces évolutions sont le signe d'une certaine re-politisation du système syndical allemand, tant par la problématisation du rapport à l'allié traditionnel que par l'introduction d'un certain schisme entre (et à l'intérieur) des syndicats plus proches de *Die Linke* ou du SPD. Que la montée récente du nouveau parti soit durable et puisse renforcer le poids syndical dans le champ politique, ce n'est pourtant pas évident. Cela dépendra beaucoup du futur rapport entre le SPD et *Die Linke* ainsi que du développement du système de partis allemand plus généralement. En tout cas, la « grande coalition » actuelle entre sociaux-démocrates et chrétiens-démocrates n'a pas amélioré le rapport de forces. Certes, Ver.di a vu augmenter sa visibilité médiatique et, probablement, politique du fait de son développement. Mais cela n'a guère eu d'effet sur l'influence qu'a le syndicat sur les choix politiques des gouvernements successifs, même sur des questions directement liées à son domaine.

Les résultats sont également modestes quand on mesure la capacité de Ver.di à répondre aux attentes en matière de salaires ainsi qu'aux défis structurels posés par la transformation du système des relations professionnelles. Sur le terrain, Ver.di reste confronté aux exigences du patronat qui structurent la politique sociale depuis les années 1990 ; elles portent notamment sur la modération salariale, l'augmentation du temps de travail et la décentralisation de la négociation collective. Malgré des mobilisations non négligeables, Ver.di a rarement réussi à dépasser la lutte défensive contre la détérioration des normes et pour la préservation des structures de négociation acquises. Le conflit dans la fonction publique des *Länder* en 2006 est un exemple récent de *concession bargaining* (négociation de concessions), durant laquelle Ver.di cherchait à réintégrer les collectivités dans un accord. Après une grève de trois mois, l'objectif a été atteint, mais en échange de l'augmentation du temps de travail.

Dans le cas de Deutsche Telekom, la grève de 2007 a abouti à un compromis assez défavorable aux salariés (Hege, 2007). Des garanties d'emploi ont été obtenues au prix d'une perte de salaire et de l'augmentation du temps de travail. Dans ses secteurs principaux, Ver.di ne réussit pas à imposer des accords salariaux sensiblement différents de ceux obtenus avant la fusion ou signés dans d'autres branches (Keller, 2007). En outre, Ver.di n'arrive plus dans certaines branches à conclure de conventions collectives avec le patronat et ses listes sont en perte de vitesse aux élections des conseils d'établissement (*Betriebsräte*).

Bilan empirique provisoire

La fusion menant à la création de Ver.di était censée répondre à un certain nombre d'exigences, en premier lieu celle de renforcer le pouvoir syndical par une réforme approfondie du fonctionnement organisationnel, notamment par son ouverture à de nouveaux types de salariés, y compris les femmes, et sa proximité accrue avec les professions et lieux de travail.

Or, compte tenu des attentes initiales, les résultats de la fusion de Ver.di s'avèrent plutôt décevants et parfois ambigus. Certes, la fusion a permis d'introduire des mesures de promotion de l'égalité hommes-femmes ou de représentation des « minorités » professionnelles, sociétales ou catégorielles, mais est-ce que ces structures se sont traduites en avancées sur le terrain de la représentation ? Est-ce que la décentralisation des ressources syndicales dans la matrice a contribué à plus de proximité des salariés ?¹ On peut en douter, d'autant plus que les pertes d'adhérents sont massives, la capacité à répondre aux défis des relations professionnelles reste faible et les problèmes de fonctionnement organisationnel sont importants. Hormis une meilleure visibilité dans le champ politique, les bénéfices attendus se sont limités à l'internalisation des concurrences syndicales, surtout avec l'ex-DAG. Autrement dit, les attentes transformatrices n'ont guère été satisfaites, un accroissement du pouvoir syndical est difficilement constatable. Dans leur ensemble, les résultats mettent alors en garde contre une vision prônant la fusion comme la voie royale dans le renouveau syndical, confirmant ainsi globalement le jugement des travaux de la recherche internationale sur ce sujet.

Les effets bénéfiques de la fusion de Ver.di se trouvent surtout du côté des objectifs plus implicites, dirigés vers la survie des organisations impliquées. De ce point de vue, la fusion a été un succès incontestable : elle a préservé certaines organisations de l'agonie, permis aux différentes identités syndicales de perdurer et augmenté la taille de l'organisation syndicale. Force est de constater que les ambitions agressives de l'ÖTV, visant une amélioration de sa position dans les rapports intersyndicaux, ont également été satisfaites. À l'intérieur du DGB, Ver.di fait désormais jeu égal avec l'IG Metall. Elle arrive davantage à déterminer la ligne politique de la confédération, qui sort encore affaiblie du processus, et à s'imposer dans les conflits intra-syndicaux.

3. Conclusion : la pesanteur des conditions de départ

Afin d'analyser le processus de création de Ver.di, un modèle séquentiel de fusion a été proposé, dérivé des différentes recherches comparatives en

1. Nos observations dans le cadre des recherches précédentes nous amènent plutôt à nous demander si les structures de représentation multipliées ne servent pas plutôt à rassurer l'organisation sur son ouverture sociale et à reproduire sa base de militants.

la matière. A beaucoup d'égards, la fusion de Ver.di s'est insérée aisément dans cette trame. Elle a notamment permis de voir que les conditions et les décisions de départ ont été d'une importance cruciale pour le compromis trouvé et, par ce biais, pour l'existence du nouveau syndicat. Les raisons du fossé qui sépare ambitions affichées et la réalité d'après-fusion se trouvent en bonne partie ici.

Quant à la décision de fusionner, il a été constaté que certains partenaires avaient rencontré des difficultés financières graves, résultant de pertes importantes d'adhérents. D'autres syndicats se sont retrouvés dans des situations plus confortables, mais sont restés sceptiques quant à une perspective de redressement face à l'ampleur des changements dans leur domaine. Tous les participants ont alors craint pour leur survie, ce qui a influencé beaucoup leur disposition à considérer une restructuration. Pour expliquer la dynamique de la fusion, ces conditions de viabilité syndicale n'ont pourtant pas suffi. Il a fallu prendre en considération le caractère relationnel de l'action syndicale qui fait que chaque organisation adapte son comportement en fonction des opportunités et contraintes posées par d'autres agents dans ce « champ », en occurrence les syndicats concurrents. Les changements dans les structures externes du syndicalisme ont fonctionné comme déclencheur du processus et ont aussi déterminé le sens et la configuration du projet de Ver.di. Le nombre limité de syndicats a servi de véritable accélérateur de la restructuration, expliquant ainsi la vitesse exceptionnelle à laquelle le système syndical allemand s'est rétréci en l'espace d'une décennie. Une fois la vague de fusions déclenchée par celle de l'IG BCE, la crainte des fédérations, soit d'être perdant dans les rapports intersyndicaux (ÖTV), soit d'être dépourvue de partenaire adapté pour assurer leur survie à long terme (les quatre autres participants), déterminait désormais les réflexions stratégiques des centrales fédérales.

Ces conditions nous ont amené à considérer que, contrairement au discours officiel, la fusion de Ver.di a été influencée et fortement imprégnée par les considérations défensives. Les négociateurs ont dû prendre en compte les craintes des militants et des permanents concernant la survie de leur syndicat afin de faire passer le compromis aux congrès syndicaux. Lors des tractations de fusion, ces considérations ont interagi en permanence avec l'agenda officiel, vantant un modèle syndical de transformation ; elles le supplantaient surtout en matière de ressources et d'identité syndicale, donnant lieu à de très forts affrontements. Comme nous l'avons vu, cette dynamique a favorisé des solutions en faveur du maintien des structures et des identités syndicales. L'organisation de matrice en témoigne. Elle ressemble plus à la « matrice réelle » (Müller, 2001) de ses composants qu'à un nouveau type d'organisation. Cette tendance à « l'assemblage » des structures existantes est un phénomène d'ailleurs bien connu d'autres fusions syndicales.

Particularités de la fusion de Ver.di

Si les conséquences de la fusion de Ver.di confirment généralement les constats des travaux internationaux en la matière, l'ampleur de ses problèmes de fonctionnement d'après-fusion semble la distinguer d'autres processus. Ici, nous défendons la thèse selon laquelle ceux-ci sont liés à deux conditions particulières du projet : le nombre élevé de partenaires et la taille exceptionnelle du projet. Ces dimensions ont renforcé les problèmes de fonctionnement organisationnel et contribué à ses problèmes de représentation.

Les négociations menant à la création de Ver.di ont été caractérisées par un nombre assez élevé de partenaires (initialement huit, puis cinq) et des rapports de taille inhabituels. Dans la mesure où les partenaires de l'ÖTV étaient trop petits pour aboutir à une fusion (*amalgamation*), mais trop grands et trop nombreux pour être absorbés, la position dominante de l'ÖTV s'est trouvée niée par le mode de négociation à vote unanime et paritaire. Compte tenu de l'importance de ses motivations agressives, l'ÖTV a très mal vécu cet écart. Les permanents et les militants constamment ont rappelé aux négociateurs de faire valoir le « droit » de leur organisation à s'imposer par rapport à la désignation des responsabilités et l'allocation des ressources, donnant lieu à une crispation puis à une polarisation autour de ces ambitions refoulées. Elles ont encore favorisé la tendance au cloisonnement et à l'autonomisation des structures. L'idiosyncrasie de la matrice ainsi que le report d'un certain nombre de décisions après la fusion ont été le prix à payer pour la conclusion de l'accord final.

Les problèmes rencontrés par Ver.di posent la question de la taille du projet d'une autre manière encore, liée aux dimensions de l'organisation finale. L'argument central des protagonistes de la fusion reposait sur l'idée qu'il existait une mécanique entre croissance et internalisation de la concurrence syndicale d'un côté, et les effets bénéfiques supposés presque automatiquement en découler de l'autre. Il a été souligné que les économies d'échelle réalisées n'ont pas été suffisantes pour compenser les coûts multiples entraînés par la fusion. A cet égard, l'adoption d'un vaste plan social, destiné à s'assurer le soutien des permanents au projet, s'est avérée particulièrement néfaste. Les effets mitigés en termes de représentation constatés empiriquement remettent en question la vision de ce rapport mécanique.

La recherche discute la question de la taille résultant des fusions syndicales toujours sous l'angle d'un minimum à atteindre (Chaison, 1997 ; Streeck, Visser, 1998). Or, le cas de Ver.di, qui rassemble presque trois millions d'adhérents au moment de sa création dans un secteur économique entier, permet de poser la question de savoir si la fusion n'a pas abouti à une fédération trop grande et donc trop hétérogène pour rester

efficace ¹. A ce propos, Offe et Wiesenthal (1980) défendent l'idée qu'il existe une taille syndicale optimum, susceptible de changer d'un système de relations professionnelles à l'autre. Au-delà, les effets positifs d'un accroissement du pouvoir syndical (augmentation des ressources, réduction de la concurrence) commencent à se dissiper. Les effets négatifs concomitants, bureaucratisation et hétérogénéité des syndiqués (diversification des intérêts, des situations et des identités salariales), pèsent dès lors davantage sur la capacité à mobiliser les syndiqués. Les syndicats seraient alors obligés d'optimiser leur taille plutôt que de l'accroître. Si une telle mécanique était à l'œuvre dans Ver.di, la montée en puissance des associations professionnelles et les pertes massives d'adhérents seraient un indicateur d'un problème plus profond que celui du fonctionnement organisationnel déjà évoqué. Se poserait aussi la question de savoir si, paradoxalement, la concentration syndicale par le biais d'une fusion contribue à la fragmentation du paysage syndical allemand (Kahmann, 2005 ; Hoffmann, Schmidt, 2008).

Remèdes politiques aux problèmes d'intégration ?

Si la perte de sa capacité d'intégration paraît être un effet prononcé de la fusion de Ver.di, l'on peut se demander comment contrer cette tendance. Le syndicalisme d'industrie est, on le sait, de nature politique, tel que cela apparaît dans son fonctionnement interne comme dans ses relations avec l'Etat et les partis politiques. Pour résoudre les problèmes d'action collective avec une base plus hétérogène que celle des syndicats de métier, les syndicats d'industrie ont historiquement développé une notion d'intérêt plus large et plus universaliste. Syndicalement, elle leur permettait de procéder au rééquilibrage des différences de pouvoir de négociation entre diverses strates d'ouvriers. Cette vision, censée aboutir politiquement à l'émancipation de la classe ouvrière, ne pouvait être réalisée par la seule négociation collective ; elle dépendait également de l'intervention favorable de gouvernements amis. Cela a permis de protéger l'organisation et de développer des politiques sociales transcendant les professions et les rangs des militants (Streeck, 2005). Or, l'exemple de Ver.di révèle la mise sous pression de ce fonctionnement traditionnel, esquissé brièvement ici, du syndicalisme d'industrie.

D'un côté, indépendamment des fusions, les organisations syndicales se trouvent aliénées de leur partenaire politique traditionnel, la social-démocratie, dont l'apport en termes d'aide institutionnelle et idéologique décroît. Cela a été démontré par la participation du SPD aux divers gouvernements fédéraux depuis 1998. Dans cette situation, la concentration des forces

1. Se pose la question de la coopération renforcée comme alternative à la fusion. Willman et Cave (1994) ont plaidé en sa faveur comme alternative, à l'image des rapprochements des syndicats suédois (Waddington, 2005). Empiriquement, pourtant, ces alliances semblent souvent peu fiables (Streeck, Visser, 1998).

syndicales par la fusion prend *a posteriori* un nouveau sens. Paradoxalement, la distanciation intervient à un moment où, sur fond d'affaiblissement syndical, la dépendance du soutien de l'Etat s'accroît, surtout en matière de régulation des secteurs souffrant de conditions d'emploi précaires, tels que les services privés. La campagne de Ver.di pour un salaire minimum légal en est un exemple. La question du rapport au champ politique restera donc ouverte et source de tensions.

D'un autre côté, un projet syndical véritablement politique, capable de mobiliser des solidarités inclusives à l'encontre des stratifications dans les différents *Fachbereiche* et au-delà, fait encore défaut. Le débat portant sur le programme de Ver.di en témoigne : prolongé à nouveau lors du dernier congrès en 2007 pour se terminer en 2011, sa conclusion ne se heurte pas seulement aux antagonismes entre les différents courants politiques. Il révèle aussi les difficultés à déboucher, au-delà des déclarations abstraites de bonnes intentions et de valeurs, sur une vision globale de la mission syndicale, mission dont les objectifs et méthodes seraient suffisamment concrets pour orienter l'action dans les différents champs politiques. La multiplicité des branches et des types d'emplois y est pour beaucoup, car elle favorise la multiplication des revendications, souvent incompatibles. La formulation d'orientations fédératrices, qui impliquent des choix, devient un acte hautement exigeant et risqué. L'articulation de ces processus avec la question des structures organisationnelles, nationales mais aussi internationales, laisse à penser que le véritable travail de transformation reste encore à accomplir pour Ver.di.

Références bibliographiques

- Behrens M., Hurd R., Waddington J. (2004), *Structural Change as a Source of Union Revitalization*, Paper presented at the 13th World Congress of the IIRA, Berlin September 8-12.
- Blaschke S. (2006), « Restructuring as a Reaction to Growing Pressure on Trade Unionism: the Case of the Austrian ÖGB », *Industrial Relations Journal*, vol. 37, n° 2, p. 147-163.
- Bronfenbrenner K., Friedman S., Hurd R.W., Oswald R.A., Seeber R.L. (1998), *Organizing to Win: New Research on Union Strategies*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Chaison G.N. (1996), *Union Mergers in Hard Times: The View of Five Countries*, ILR, Ithaca.
- Chaison G.N. (1997), « Reforming and Rationalizing Union Structure: New Directions and Unanswered Questions », in Magnus S., *The Future of Trade Unionism: International Perspectives on Emerging Union Structures*, Ashgate, Aldershot, p. 19-33.
- DAG, DPG, GEW, HBV, IG Medien, ÖTV (1998), *Entwurf politische Plattform zur Neustrukturierung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Dienstleistungsbereich*, 24. Februar.
- DGB (2000), « Grundsätze für die Organisationsbeziehungen und -kooperation der DGB-Gewerkschaften aus Anlass der Gründung von ver.di und der Integration der DAG in den DGB », *DGB Einblick*, n° 21/2000.
- Ebbinghaus B. (2003), « Even Larger Unions? Organisational Restructuring and its Implication on Union Confederations », *Industrial Relations Journal*, vol. 34, n° 5, p. 446-460.
- Fantasia R., Voss K. (2004), *Hard Work: Remaking the American Labor Movement*, University of California Press, Berkeley.
- Fichter M. (1997), « Die 'Vereinigung' der Gewerkschaften. Mitgliederentwicklung, organisations- und gewerkschaftspolitische Probleme in Ost- und Westdeutschland seit 1990 », in IG BCE (ed.), *Ein neues Band der Solidarität*, IG BCE, Hannover, p. 271-294.
- Frege C., Kelly J. (2004), *Varieties of Unionism: Strategies for Union Revitalization in a Globalizing Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Hannan M.T. (1995), « Labor unions », in *Organizations in industry: Strategy, structure and selection*, sous la direction de Glenn R. Carroll et Michael T. Hannan, Oxford University Press, New York, Oxford, p. 21-136.
- Hege A. (2007), « Renouvellement des conventions collectives sur fond de reprise et d'inégalités salariales croissantes », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 107, p. 3-15.
- Hertle H.-H., Kädtler J. (1990), « Die industriepolitische Wende der industriellen Beziehungen. Gewerkschaftspolitik unter dem Primat der Industriepolitik am Beispiel der IG Chemie, Papier, Keramik », *Soziale Welt*, n° 41, p. 183-205.
- Hoffmann J., Schmidt R. (2008), « Der Streik der Lokführer-Gewerkschaft GDL. Anfang vom Ende des deutschen Systems der industriellen Beziehungen ? », *Prokla*, vol. 38, n° 151, p. 323-342.

- Hyman R. (1975), *Industrial Relations: A Marxist Introduction*, Macmillan, Londres.
- Kahmann M. (2003), *Changes in Trade Union Structures: Organisational Restructuring by Mergers in Central and Eastern Europe, Germany, the U.K., and Australia*, ETUI Working Paper, Bruxelles.
- Kahmann M. (2005), *Mit vereinten Kräften. Gewerkschaftszusammenschlüsse zu IG BCE und Ver.di im Vergleich*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Kahmann M. (2008), « La fusion come moyen de renouveau syndical ? L'exemple de Ver.di », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 111, mars, p. 3-15.
- Keller B. (2001), *Ver.di: Triumphmarsch oder Gefangenchor?* VSA, Hamburg.
- Keller B. (2004), *Multibranchengewerkschaft als organisatorisches Erfolgsmodell?* VSA, Hamburg.
- Keller B. (2007), « Ver.di: quo vadis? », *WSI Mitteilungen*, vol. 60, n° 9, p. 467-474.
- Kraus S. (1993), « Bausteine für eine DGB-Reform », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 5/1993, p. 284-293.
- McBride A., Waddington J. (2008), « Union Mergers and Gender Democracy », *Bulletin of Comparative Labour Relations*, n° 67, p. 133-154.
- Michels R. (1989 ; orig. 1911), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Körner, Stuttgart.
- Müller H.-P. (2001), « Über die Mühen der Profilfindung einer Dienstleistungsgewerkschaft », *Industrielle Beziehungen*, vol. 8, n° 1, p. 108-137.
- Müller H.-P., Niedenhoff H.-U., Wilke M. (2002), *Ver.di: Porträt und Positionen*, Deutscher Institutsverlag, Köln.
- Müller-Jentsch W. (1982), « Gewerkschaften als intermediäre Organisationen », in *Materialien zur Industriosozologie. KZfSS Sonderheft 24/1982*, p. 408-432.
- Offe C., Wiesenthal H. (1980), « Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form », *Political Power and Social Theory*, vol. 1, n° 1, p. 67-115.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Plehwe D. (2001), « Arbeitspolitische Probleme ungleicher Reorganisation. Zur Veränderung der Arbeit in Logistiknetzwerken », *Industrielle Beziehungen*, vol. 8, n° 1, p. 55-82.
- Rehfeldt U. (2008), « Le syndicalisme allemand après les congrès de Ver.di et de l'IG Metall », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 111, p. 16-24.
- Streeck W., Visser J. (1997), « The Rise of the Conglomerate Union », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 3, n° 3, p. 305-332.
- Streeck W., Visser J. (1998), *Evolutionary Dynamics of Trade Union Systems*, MPIfG Discussion Paper 98/4, Cologne.
- Streeck W. (2005), « The Sociology of Labor Markets and Trade Unions », in Smelser N.J., Swedberg R. (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, 2nd edition, Sage, Princeton, p. 254-283.
- Undy R., Ellis V., McCarthy E.J., Halmos A.M. (1981), *Change in Trade Unions: The Development of UK Unions since the 1960s*, Hutchinson, London.

- Undy R. (1999), « Negotiating Amalgamations: Territorial and Political Consolidation and Administrative Reform in Public-Sector Service Unions in the U.K. », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 37, n° 3, p. 445-463.
- Ver.di (2003), *Geschäftsbericht 2002*, Ver.di, Berlin.
- Ver.di (2007), *Geschäftsbericht 2003-2007*, Ver.di, Berlin.
- Visser J. (2007), « Trade Union Decline and What Next: Is Germany a Special Case? », *Industrielle Beziehungen*, vol. 14, n° 2, p. 97-117.
- Waddington J. (1995), *The Politics of Bargaining: The Merger Process and British Trade Union Restructuring*, Mansell, London.
- Waddington J. (2005), *Restructuring Representation: The Merger Process and Trade Union Structural Development in Ten Countries*, Peter Lang, Brussels.
- Waddington J., Kahmann M., Hoffmann J. (2003), *United We Stand? A Comparison of the Trade Union Merger Process in Britain and Germany*, Anglo-German Foundation, London.
- Waddington J., Kahmann M., Hoffmann J. (2005), *A Comparison of the Trade Union Merger Process in Britain and Germany: Joining Forces?*, Routledge, London.
- Willman P., Cave A. (1994), « The Union of the Future: Super-Unions or Joint Ventures? », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 32, n° 3, p. 395-412.
- Zeuner B. (2000), « Gewerkschaften 2000 – politisch auf sich gestellt », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 1/2000, p. 43-49.
- Zwickel K. (1995), « Umbrüche im Regulierungssystem. Herausforderungen für Erneuerung und Reform der Gewerkschaften », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 1/1995, p. 1-12.