



Allemagne

Erosion continue ou nouvelle stabilisation de la négociation collective de branche ?

Reinhard BISPINCK, Heiner DRIBBUSCH et Thorsten SCHULTEN*

Depuis le milieu des années 1990, le système allemand de négociation collective traditionnellement dominé par des accords de branches, s'est heurté à un processus d'érosion rampante¹. Alors que le taux de couverture conventionnelle a connu un recul continu, une importante décentralisation n'a cessé d'affecter le système de négociation collective de branche. Dans cet article, nous discuterons les changements intervenus dans la négociation collective en Allemagne du point de vue des ressources des syndicats. En nous fondant sur les concepts développés par Wright (2000) et Silver (2003), nous identifierons deux sources principales du pouvoir syndical : la première est le *pouvoir structurel* qui procède de la place des travailleurs dans le système économique. Celui-ci peut ensuite être subdivisé en un *pouvoir de négociation sur le marché du travail* qui dépend de la position des travailleurs sur ce marché et un *pouvoir sur le lieu de travail* fondé sur la place des travailleurs dans le processus de

production. La seconde source concerne le *pouvoir d'association* qui découle de l'organisation collective des travailleurs et se traduit en un pouvoir organisationnel des syndicats. A cela, on peut ajouter la dimension d'un *pouvoir institutionnel* (Brinkmann *et al.* 2008, Brinkmann, Nachtwey, 2010) qui peut être défini comme la place des syndicats dans les accords institutionnels qui résulte d'héritages historiques et de relations de pouvoir spécifiques. Pour ce qui est du pouvoir institutionnel de négociation collective des syndicats, il se fonde sur la conjugaison d'un droit exclusif de conclure des accords collectifs au nom des salariés et d'un large système volontaire de négociations de branche hérité du compromis qui s'est développé depuis les années 1950 entre les associations patronales et les syndicats.

L'effritement de la négociation collective frappe les syndicats allemands au cœur de leurs activités. Il est le signe d'une révision partielle par le patronat de-

* Wirtschafts und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Hans Böckler Stiftung. Email : Thorsten-Schulten@boeckler.de

1. Le présent article est tiré d'une communication au neuvième congrès européen de l'Association internationale des relations professionnelles (IIRA) qui s'est tenu à Copenhague du 28 juin au 1^{er} juillet 2010. La partie consacrée à la négociation collective allemande dans une perspective de comparaison européenne n'est pas reprise ici. On peut se reporter au texte intégral en anglais : http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_diskp_171.pdf.



ALLEMAGNE

puis le début des années 1990 du compromis de classes d'après-guerre. Il s'accompagne d'un affaiblissement significatif des pouvoirs organisationnel et structurel consécutif à un net recul de la syndicalisation et à un changement de contextes social et économique. Par rapport aux autres pays européens, toutefois, l'ampleur de ce phénomène en Allemagne semble plutôt exceptionnelle alors que de nombreux pays ont maintenu un système de négociations plutôt stable et un taux de couverture conventionnelle relativement élevé. Cela reste vrai également pour des pays dans lesquels – comme en Allemagne – les syndicats ont connu une baisse significative de leur pouvoir organisationnel. Ce dernier point montre que d'autres facteurs politiques semblent compenser l'affaiblissement du pouvoir organisationnel des syndicats et leur permettent de conserver un pouvoir institutionnel relativement stable.

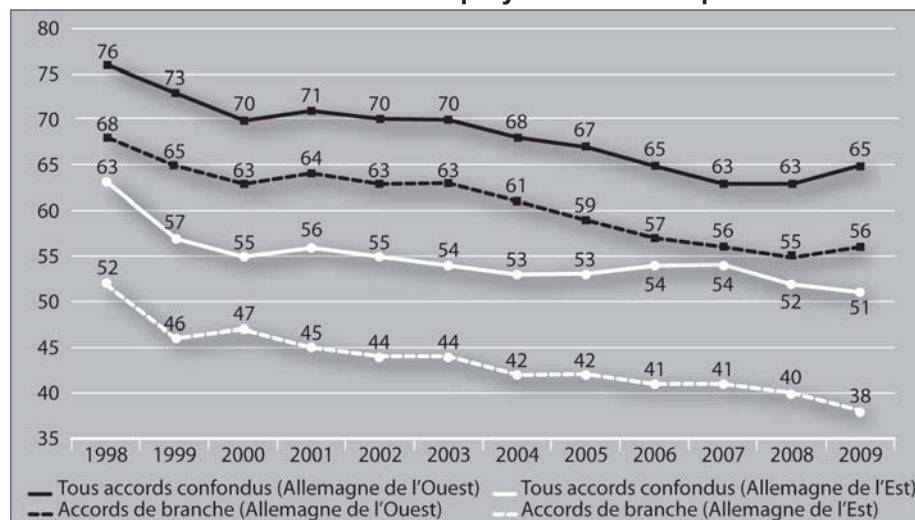
L'effritement de la négociation collective

L'érosion du pouvoir institutionnel

■ Baisse du taux de couverture conventionnelle

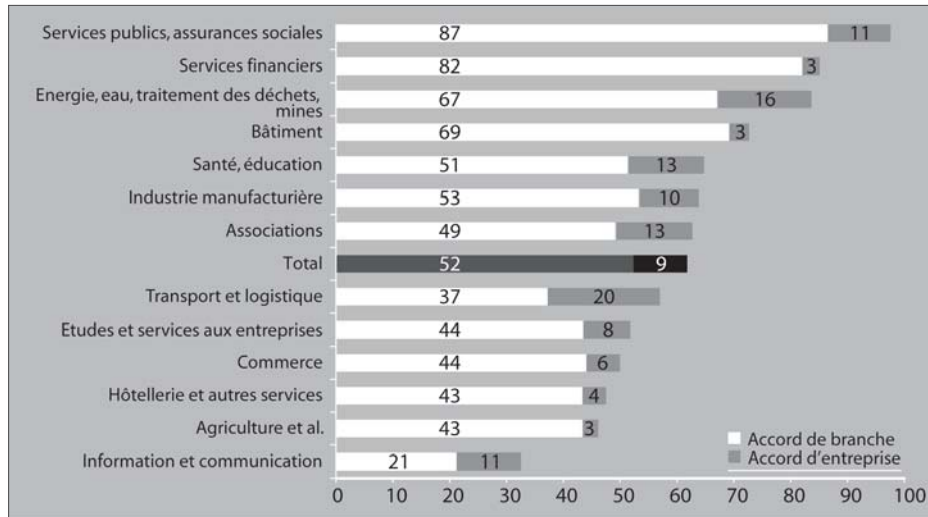
Au cours des deux dernières décennies, la négociation collective allemande a subi de profonds changements qui ont affaibli significativement le pouvoir institutionnel des syndicats (Bispinck, Schulten, 2010a, 2010b). En premier lieu, on a assisté à une diminution significative de la couverture conventionnelle (graphique 1). En Allemagne de l'Ouest, la proportion des salariés concernés par des accords collectifs a chuté de 76 % en 1998 à 65 % en 2009. En Allemagne de l'Est, les données montrent pour la même période une chute de 63 % à 51 %. En ce qui concerne les accords de branche, la couverture conventionnelle est passée de 68 % à 56 % en Allemagne de l'Ouest et de 52 % à 38 % dans la partie Est. Le

Graphique 1. Taux de couverture conventionnelle en Allemagne 1998-2009 en % de tous les employés concernés par un accord



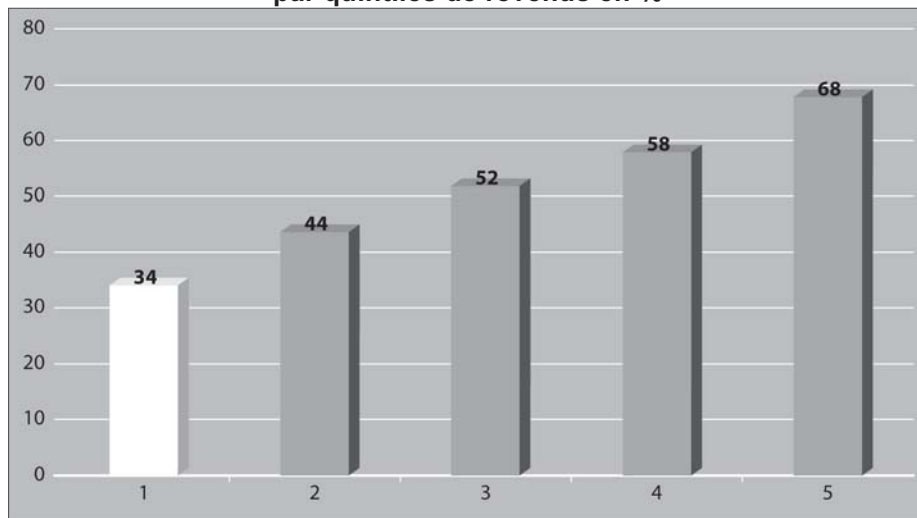
Source : IAB.

Graphique 2. Taux de couverture conventionnelle 2009 par branche en % d'employés



Source : IAB.

Graphique 3. Taux de couverture conventionnelle 2008 par quintiles de revenus en %



Source : WSI-Lohnspiegel Database.

nombre d'accords varie significativement selon les secteurs (graphique 2). La plus forte densité peut être observée dans les services publics avec 98 % et dans les ser-

vices financiers avec 85 %. Dans l'industrie manufacturière, la couverture conventionnelle atteint presque les deux tiers, ce qui est un peu au-dessus de la

ALLEMAGNE

moyenne. Cette proportion est très inférieure dans le commerce et dans certains secteurs des services dont l'information et la communication où elle ne représente qu'un tiers.

Selon les bases de données du WSI¹, la couverture conventionnelle varie considérablement selon le niveau de salaires. Dans le dernier quintile, elle est de 34 % seulement alors qu'elle atteint 68 % pour le quintile supérieur (graphique 3). L'érosion de la couverture conventionnelle est particulièrement nette dans les secteurs récents.

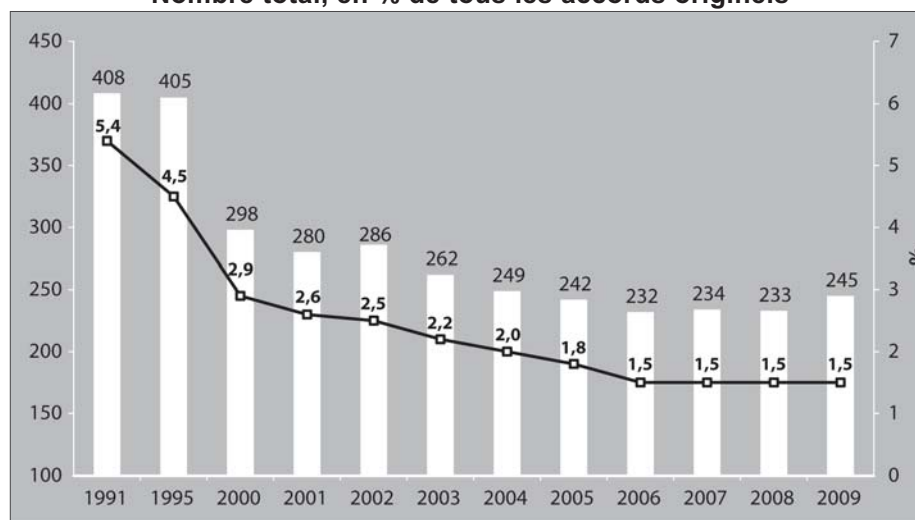
■ Baisse du nombre d'accords collectifs étendus

On assiste ensuite à une diminution continue du nombre d'accords collectifs étendus (graphique 4). La loi sur les accords collectifs permet une extension de ces accords à toutes les entreprises d'un secteur donné. La condition requise est

que l'accord couvre déjà 50 % des salariés dans le secteur en question et que son extension aille dans le sens de l'intérêt public. Enfin, une majorité du Comité de négociation collective du ministère du Travail, composé de représentants des confédérations syndicales et d'employeurs, doit confirmer l'extension.

Dans le passé, seul un usage limité a été fait de la possibilité d'étendre les accords collectifs. Une attitude de plus en plus restrictive des associations patronales au sein du Comité de négociation collective a conduit à un net recul du nombre de telles extensions. Début 2009, seul 1,5 % des accords originels était concerné. Aujourd'hui, quelques secteurs seulement (et même pas un secteur dans son ensemble) connaissent des extensions des salaires conventionnels. C'est le cas de la coiffure, des entreprises de nettoyage, de la sécurité privée et de la construction.

Graphique 4. Extension des accords collectifs originels 1991-2008
Nombre total, en % de tous les accords originels



Source : calculs propres à partir des données du ministère du Travail.

1. Accessible sur le site www.lohnspiegel.de.

Dans d'autres secteurs comme le commerce de détail, dans lequel les salaires conventionnels ont traditionnellement été étendus à l'ensemble du secteur, les tentatives pour rétablir l'extension ont échoué à cause de la résistance des employeurs.

Depuis 1996, la loi allemande sur les travailleurs détachés offre la possibilité d'étendre les normes minimales collectivement négociées aux salariés travaillant en Allemagne et relevant d'entreprises étrangères. Au début, la portée de la loi était limitée aux secteurs de la construction et à ceux qui lui sont liés. Dans les années récentes, elle a été étendue et couvre désormais dix branches parmi lesquelles le traitement des déchets, le nettoyage industriel, les laverie industrielles, les services de sécurité, du *care* et postaux. Le salaire minimum qui varie selon le secteur, la région et les qualifications se situe entre 6,50 € et 12,90 €.

■ Décentralisation et fragmentation de la négociation collective

Enfin, une tendance marquée à la différenciation et à la décentralisation de la négociation collective est apparue à travers un usage généralisé de clauses d'ouverture¹ dans les accords sectoriels (Bispinck, Schulten, 2010 ; Bahnmüller, 2010). Depuis le milieu des années 1990, de plus en plus d'accords sectoriels ont autorisé les entreprises à déroger, dans certaines circonstances, aux normes collectives négociées. Les accords suivants ont constitué d'importantes étapes dans la diffusion de clauses d'ouverture :

– un pas décisif a été franchi au milieu des années 1980 dans l'industrie métal-

lurgique quand les employeurs sont parvenus à instaurer une flexibilité considérable dans les dispositions prises au niveau des entreprises à propos du temps de travail en échange de la première étape de ce qui est devenu une baisse progressive du temps de travail hebdomadaire à 35 heures ;

– à la suite de l'unification de l'Allemagne en 1990 et de l'extension à l'Est du système de négociation collective ouest-allemand, les syndicats ont dû accepter des « clauses de détresse » qui autorisent les entreprises connaissant des difficultés économiques à s'écarter des dispositions sectoriellement négociées. De telles clauses de détresse ont été par la suite introduites en Allemagne de l'Ouest ;

– au milieu des années 1990 et consécutivement à la récession de 1992-1993, de nombreux accords ont introduit la possibilité de réductions temporaires du temps de travail et du salaire dans le but de sauvegarder les emplois ;

– après 2000, ont été introduits des règles transformant quelques éléments de la rémunération précédemment garantis en un montant dépendant de la rentabilité de l'entreprise ;

– depuis le milieu de la dernière décennie, un nombre croissant de clauses d'ouverture ont été conclues non seulement pour affronter des contextes de difficultés économiques sérieuses mais aussi pour améliorer la compétitivité, sauvegarder des emplois et relancer l'investissement. L'accord le plus important de ce point de vue est l'accord de Pforzheim

1. « Disposition d'une convention collective acceptée provisoirement par les parties avec possibilité d'y apporter des modifications en la négociant de nouveau pendant sa durée » (*Dictionnaire canadien des relations professionnelles*, Gérard Dion, Les Presses de l'Université de Laval, 1986) (NdT).

ALLEMAGNE

conclu en 2004 dans le secteur de la métallurgie ;

– récemment, on a assisté à une augmentation du nombre d'accords salariaux qui ont permis aux employeurs de différer ou d'annuler au niveau de l'entreprise des augmentations de salaire négociées au niveau du secteur ;

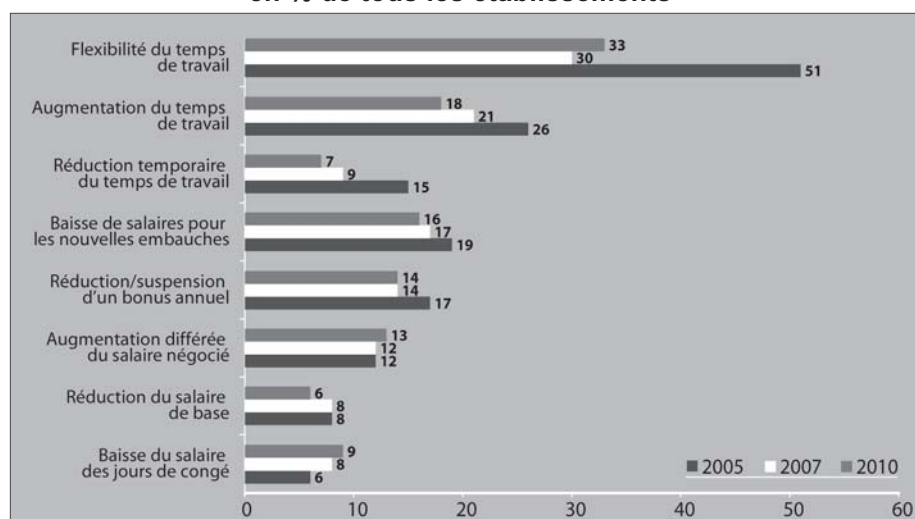
– dans le contexte de la crise actuelle, au cours de la campagne de négociations de 2010, l'accent a de nouveau été mis sur la sauvegarde des emplois. En échange d'augmentations salariales plutôt faibles, les accords ont introduit un éventail de dispositions sur le chômage technique (*Kurzarbeit*) et d'autres formes de réduction du temps de travail au niveau des entreprises (Bispinck, WSI Tarifarchiv, 2009).

Le recours aux clauses d'ouverture a fait l'objet de nombreuses études empiriques qui ont abouti à des résultats quelque peu divergents. En se fondant sur

les données tirées du panel des établissements de l'Institut pour la recherche sur l'emploi (IAB), une étude longitudinale des responsables des ressources humaines de 16 000 établissements menée par Kohaut et Schnabel (2006) a conclu qu'en 2005, 13 % des établissements et 29 % des employeurs étaient concernés par une négociation collective susceptible de comprendre une clause d'ouverture. Plus de la moitié des établissements concernés (53 %) avaient de fait eu recours à de telles clauses. Et parmi ceux-ci, 71 % situés en Allemagne de l'Ouest avaient adopté des clauses d'ouverture sur le temps de travail, mais seulement 31 % sur le salaire ou les bonus annuels. En Allemagne de l'Est, les chiffres étaient légèrement inférieurs.

De même, l'enquête sur les conseils d'entreprise du WSI fournit régulièrement des données sur le recours aux clauses d'ouverture. Il s'agit d'une enquête

Graphique 5. Objets des clauses d'ouverture en % de tous les établissements *



* Etablissements avec plus de 20 salariés et un conseil d'entreprise.
Source : WSI Works Council Survey 2005, 2007 et 2010.

représentative de tous les établissements d'au moins vingt salariés dans lesquels un conseil d'entreprise a été élu (Bispinck, Schulten 2003 ; Bispinck, 2005). Ces données montrent qu'en 2005, 75 % des établissements ont eu recours à une clause d'ouverture alors qu'en 2007 cette proportion a baissé à 53 %.

La majorité des entreprises a utilisé des clauses d'ouverture à propos de la régulation du temps de travail (graphique 5). En 2010, 33 % des établissements qui y ont eu recours ont introduit des dispositions sur la variabilité du temps de travail, 18 % ont augmenté le temps qui avait été négocié et 7 % l'ont temporairement réduit. Par contre, le recours à des clauses d'ouverture concernant les salaires était moins large. En 2010, 16 % des établissements ont offert des niveaux de salaires plus bas pour les premiers emplois, 14 % ont réduit ou suspendu le paiement des bonus annuels, et 13 % ont différé les augmentations de salaire conventionnelles. 9 % des établissements ont même réduit le salaire de base.

Ce sont les employeurs qui ont mené cette décentralisation de la négociation collective en Allemagne. Depuis le début des années 1990, les associations patronales ont fait pression en faveur d'une politique de décentralisation de la négociation collective sans garde-fou, en arguant que davantage de flexibilité dans les accords de branche était nécessaire pour répondre à la plus grande diversité de contextes des différentes entreprises. Elles ont également attaqué le principe selon lequel les conseils d'entreprise n'avaient pas le droit de négocier sur les problèmes qui font l'objet d'accords collectifs, excepté dans les cas où de tels accords l'autorisent explicitement. Ils ont ainsi proposé des modifications légales

afin de donner aux accords conclus entre les conseils d'entreprise et la direction la prééminence sur les accords collectifs. Ce point de vue a obtenu un total soutien de la majorité des partis politiques et du gouvernement fédéral (Bispinck, Schulten, 2005). En 2003, par exemple, l'ex-chancelier social-démocrate Gerhard Schröder a menacé les syndicats de la possible introduction d'une clause d'ouverture légale qui concernerait tous les accords collectifs. D'autres partis politiques sont même allés plus loin : il a été par exemple demandé que l'interdiction pour les conseils d'entreprise de conclure leurs propres accords collectifs soit levée sans donner aux conseils d'entreprise le droit d'appeler à l'action revendicative. Plus récemment, le président de la Confédération des associations allemandes d'employeurs (BDA) Dieter Hundt a reconnu que le système allemand de négociations collectives était désormais devenu si flexible dans le cadre légal actuel que de tels changements légaux n'étaient plus nécessaires (Hundt, 2009).

En revanche, la plupart des syndicats allemands se sont montrés très sceptiques à l'égard de la décentralisation de la négociation collective et se sont initialement opposés à l'introduction de clauses d'ouverture qui permettent de saper les fondements de normes négociées au niveau sectoriel. Une attitude un peu différente a été adoptée par le syndicat des travailleurs de la chimie (IG BCE), qui a défendu depuis le début l'idée qu'un processus de « décentralisation contrôlée » par le biais de clauses d'ouverture pourrait aider à stabiliser le système de négociation dans son ensemble (Förster, 2008). Dans la métallurgie, l'acceptation de dérogations au niveau des entreprises par IG Metall constituait initialement une

ALLEMAGNE

réaction plus défensive visant à sauvegarder des emplois ou à éviter une délocalisation. De son côté, l'accord de Pforzheim était également une réponse à la menace politique de changements encore plus radicaux de la base légale de la négociation collective en Allemagne. Devant l'apparente irréversibilité de la décentralisation, IG Metall a maintenant opté pour une nouvelle stratégie qui vise à construire une force organisationnelle à travers une politique de négociation plus combative au niveau de l'entreprise, en utilisant la possibilité de suivi et de contrôle par les syndicats des compromis liés à des dérogations négociées (Wetzel, 2007).

Comme la recherche l'a montré, il existe de grandes différences dans la manière dont la tendance à la décentralisation de la négociation collective est perçue par les acteurs au niveau de l'entreprise (Nienhüser, Hossfeld, 2010). La grande majorité des dirigeants ont une vision assez positive de la décentralisation car, de leur point de vue, elle renforce la position à la fois du management et des conseils d'entreprise, tient mieux compte de la situation de l'entreprise et affaiblit le pouvoir syndical sur le lieu de travail. En revanche, la majorité des membres des conseils d'entreprise font montre de davantage de scepticisme. Selon les résultats de l'enquête du WSI sur les conseils d'entreprise, depuis la fin des années 1990, une majorité stable de membres des conseils d'entreprise considère que la décentralisation de la négociation est « ambiguë » ou « généralement problématique » alors que seulement 11 à 18 % accueillent favorablement cette tendance. La décentralisation est vue par une large majorité des représentants des salariés comme un processus qui renforce essentiellement le

pouvoir de négociation des employeurs. Selon la plus récente enquête menée en 2010, 37 % des membres des conseils d'entreprise perçoivent la décentralisation comme « ambiguë » tandis que 50 % la considèrent comme généralement problématique. Ils ne sont plus que 11 % à se réjouir de cette tendance (Bispinck, Schulten, 2010).

L'érosion du pouvoir de négociation

Affaiblissement du pouvoir structurel

Les modifications profondes intervenues depuis le milieu des années 1990 dans le système de négociation allemand se sont traduites par un changement en faveur des employeurs dans l'équilibre du pouvoir. Le facteur le plus important de ce changement a été la persistance d'un niveau de chômage élevé auquel s'est ajoutée la crise économique consécutive à 1990 et à la fin de l'éphémère boom économique de l'Allemagne de l'Ouest lié à l'unification. Le chômage avait déjà connu une nette croissance en Allemagne de l'Ouest depuis le milieu des années 1970. De 0,7 % en 1970, taux le plus bas de l'après-guerre, le taux de chômage officiel a crû à plus de 7 % à la fin des années 1980. Dans l'économie désormais unifiée, il est rapidement monté à plus de 10 % au milieu des années 1990 et a culminé à 13 % en 2005. Il existe des disparités régionales marquées avec un niveau de chômage qui a atteint 12,7 % en décembre 2009 en Allemagne de l'Est comparé aux 7 % de la partie occidentale.

L'affaiblissement de leur pouvoir de négociation sur le marché du travail (Silver, 2003) fait que les salariés sont de plus en plus exposés aux pressions des employeurs, en particulier quand s'y ajoutent les menaces de renoncer à investir, de

délocaliser ou d'externaliser. Une enquête représentative (IPSOS, 2004) a montré qu'en 2004 plus d'un tiers des travailleurs allemands craignaient de perdre leur travail du fait du risque de délocalisation vers des pays à bas salaires. De plus, trois travailleurs sur quatre auraient été prêts à accepter un gel des salaires de deux ans pour conserver leur emploi.

En plus du chômage, la précarisation de la main-d'œuvre à travers l'intérim, les contrats à durée déterminée et les emplois à temps partiel très réduit pèse lourdement sur le pouvoir structurel des travailleurs. Depuis les années 1990, l'Allemagne a connu une tendance au développement de formes d'emploi « non standard » qui s'est accélérée au début des années 2000 (Dribbusch, Schulten, 2008). Au cours de la décennie 1998-2008, l'emploi salarié (concernant les seuls employés entre 15 et 64 ans qui ne sont ni en formation ni en apprentissage), a connu une hausse de 5,7 %, passant à 30,1 millions de salariés. Le nombre d'employés qui occupaient une forme d'emploi « atypique » – temps partiel avec moins de 21 heures par semaine, « mini-jobs »¹, contrats à durée déterminée ou salariés des agences d'intérim (Destatis, 2009:5) – a augmenté pendant la même période de 46,2 % à 7,7 millions. L'emploi à temps partiel très réduit sous la forme de mini-jobs a même atteint 71,5 %, ce qui en fait la forme d'emploi ayant le plus progressé. Ces emplois se sont particulièrement développés dans les services privés comme la vente au détail dans laquelle ils représentent environ un quart des emplois. Dans le nettoyage industriel, presque la moitié des employés

sont des « mini-jobbers » (Kalina, Voss-Dahm, 2005).

Entre 1998 et 2008, le nombre d'employés à contrats à durée déterminée a crû de 44 %, toujours sans compter ceux en formation ou en apprentissage (Destatis, 2009). En 2009 quasiment la moitié des nouveaux recrutés (47 %) l'ont été en contrat à durée déterminée alors qu'ils n'étaient que 32 % en 2001 (Hohendanner, 2010).

L'intérim a connu un boom depuis qu'il a été presque totalement dérégulé en 2002. En 2008 quelque 610 000 employés étaient des intérimaires. Bien que les intérimaires ne représentent qu'un petit groupe comparativement à d'autres pays européens, les deux tiers de l'ensemble des intérimaires sont présents dans le secteur manufacturier (Eichhorst *et al.*, 2010). En particulier dans quelques établissements de l'industrie métallurgique on trouve une part importante d'intérimaires. Le travail indépendant cache d'autres formes d'emploi temporaire. Entre 1991 et 2004, le nombre de travailleurs indépendants, y compris les travailleurs familiaux non rémunérés, a augmenté de 20 % atteignant 4,2 millions (Deutsche Bundesbank, 2005). Ces formes de travail temporaire provoquent une fragmentation de la force de travail. Il contribue potentiellement à saper le pouvoir de négociation dans l'entreprise en créant des mains-d'œuvre centrales et périphériques. Les syndicats et les représentants des travailleurs au sein des entreprises s'affrontent à de nouveaux défis dans leurs efforts de construction d'une solidarité et de syndicalisation.

1. Les mini-jobs sont des emplois payés au maximum 400 € par mois, seuil au-dessus duquel les emplois sont, depuis avril 2003, soumis aux cotisations sociales.

ALLEMAGNE

Diminution du nombre d'adhérents

Le chômage et la raréfaction du travail se sont accompagnés d'une perte du pouvoir d'association des travailleurs ; l'aspect le plus saillant étant la diminution du nombre d'adhérents. La perte d'adhérents avait déjà commencé au milieu des années 1980 mais c'est la chute brutale du milieu des années 1990 qui a réellement frappé les adhérents du DGB. En 1991, les effectifs du DGB, la principale confédération syndicale, ont bondi d'environ 8 millions dans l'ancienne République fédérale jusqu'à 12 millions dans l'Allemagne unifiée à la suite de l'intégration des membres des anciens syndicats de l'Allemagne de l'Est. Toutefois, les attentes optimistes de la part de certaines fédérations affiliées au DGB qui espéraient étendre leur base de pouvoir ont été rapidement déçues. A la suite de la chute de l'essentiel de l'économie de l'ancienne RDA et la fin de l'éphémère boom économique en Allemagne de l'Ouest, le nombre d'adhérents du DGB a considérablement diminué. En 2000, on était revenu au niveau d'adhésion antérieur à l'unification mais cette fois-ci pour l'Allemagne entière. En 2009 le nombre total d'adhérents était inférieur à 6,3 millions.

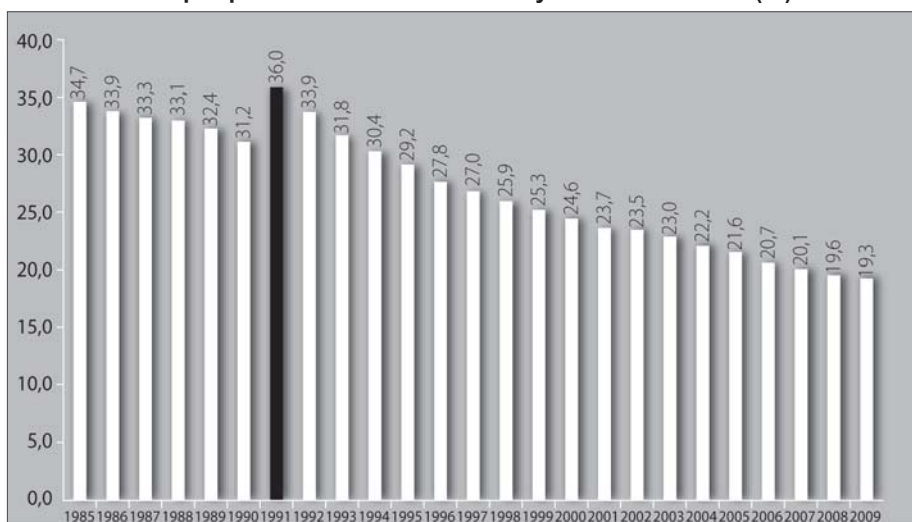
Ce recul a concerné tous les syndicats affiliés au DGB bien qu'à des degrés divers. Les principales raisons en étaient les différents processus de privatisation et de restructuration qui ont conduit à des suppressions d'emplois massives dans les bastions syndicaux de l'industrie et du service public. A cela se sont ajoutés les problèmes que les syndicats affiliés au DGB ont eus pour organiser les travailleurs dans le secteur privé des services qui se développait et leurs difficultés à attirer des travailleurs plus jeunes et qui ne

correspondaient pas au modèle habituel (Dribbusch, 2003 ; Ebbinghaus *et al.*, 2008 ; Vandaele, Leschke, 2010). Les syndicats affiliés au DGB qui ont connu le moins de problèmes ces dernières années sont le syndicat de la police (GdP) et celui de l'éducation (GEW) qui tous deux ont ciblé des groupes relativement sûrs de salariés du secteur public et de fonctionnaires.

A la différence du DGB, l'Association allemande des fonctionnaires (DBB), la deuxième plus importante confédération syndicale allemande, qui organise principalement des fonctionnaires, a connu une augmentation du nombre de ses adhérents. Le DBB est passé de 1,1 million de membres en 1991 à 1,3 million en 2009.

L'évolution largement négative du nombre d'adhérents se traduit par un recul global du taux net de syndicalisation pour l'ensemble des syndicats allemands. La syndicalisation nette (qui exclut les retraités et les chômeurs) par rapport à l'ensemble des salariés atteignait 31 % en 1990. En 2009, ce chiffre n'était plus que de 19 % (graphique 6). Derrière ces données globales se cachent d'énormes disparités. Alors que dans quelques secteurs comme l'acier ou l'automobile (et quelques niches professionnelles) la présence syndicale est forte, elle est très inégale dans l'industrie chimique, dans le bâtiment et dans le secteur des services. Quant à la capacité de négociation, elle se traduit par une situation difficile pour les syndicats affiliés au DGB dans de larges secteurs de l'économie. Dans le secteur de l'artisanat, dans la plupart des services privés et dans l'administration publique, les syndicats n'ont qu'une capacité réduite de faire aboutir leurs revendications.

Graphique 6. Densité du réseau syndical 1985-2009 (%)



Source : ICTWSS database, AIAS - Institute, University of Amsterdam (1985-2007) ; WSI (estimations pour 2008 et 2009).

Note : Pour plus de précisions sur la base de données ICT, voir <http://www.uva-aias.net/208> ; jusqu'en 1990 Allemagne de l'Ouest, à partir de 1991 Allemagne. Pour 2008 et 2009 estimations du WSI.

Nouvel équilibre dans le système de négociation

L'affaiblissement du système de négociation collective ne constitue pas un processus inéluctable comme le montre ce qui s'est passé dans d'autres pays européens. Re-stabiliser le système de négociation appelle une intervention politique. Deux démarches sont nécessaires. La première est une « re-stabilisation par le bas » qui vise à renforcer le pouvoir syndical pour défendre la couverture conventionnelle existante, pour rétablir celle qui a été perdue et pour obtenir de nouveaux accords quand la négociation collective n'existe pas. La seconde est ce que nous appelons une « nouvelle stabilisation par le haut ». Elle vise à renforcer le pouvoir institutionnel de la négociation collective sectorielle.

La re-stabilisation par le bas

Dans ce contexte de perte de pouvoir politique et de négociation, les syndicats allemands ont commencé à discuter et à mettre en place de nouvelles stratégies politiques qui visent à revitaliser le mouvement syndical. Deux approches stratégiques en particulier sont en discussion au sein du mouvement syndical dans son ensemble et au sein d'IG Metall et de Ver.di en particulier (Urban, 2005). La première est une sorte d'attitude de retour aux sources et entend centrer les activités syndicales sur leur « cœur de métier », c'est-à-dire la négociation collective et la représentation des intérêts des travailleurs au niveau de l'entreprise. L'hypothèse fondamentale est que les syndicats ne pourront surmonter leur crise que s'ils regagnent de la force au niveau de l'entreprise. Par contre, la seconde approche

ALLEMAGNE

entend affermir la voix syndicale dans l'arène politique en unissant le mouvement social et en recherchant de nouvelles alliances avec les autres mouvements sociaux (Uellenberg-van Dawen, 2009 ; Urban, 2010). Les deux approches ne s'opposent pas forcément mais pourraient former les composantes d'une stratégie globale.

■ La défense de la négociation collective

Avec le développement de la décentralisation, le syndicat a été obligé de trouver un nouvel équilibre entre la négociation sectorielle et la mise en application de clauses d'ouverture au niveau des entreprises ou autres mesures du même genre. Pour défendre les normes collectivement négociées et pour regagner du terrain en termes de couvertures de négociations, IG Metall a lancé une campagne en faveur de « la négociation collective active » (*Tarif-aktiv !*) (Wetzel, 2007). Combinée à des activités visant à accroître le niveau de syndicalisation, elle a consisté à mobiliser les adhérents et les militants pour suivre étroitement les augmentations de salaires négociées et s'assurer qu'elles étaient effectivement appliquées. Dans les cas où les employeurs ne respectaient pas les accords, le but était de rétablir la couverture négociée. Le syndicat a remporté quelques succès dans certaines négociations au niveau des entreprises qui ne respectaient pas les accords de branches mais jusqu'à aujourd'hui il est loin d'une campagne générale. Depuis 2005, Ver.di, IG Metall, ainsi que le syndicat du bâtiment d'IG BAU ont également emprunté quelques éléments aux modèles anglo-saxons de campagnes de mobilisation et de syndicalisation (Bremme *et al.*, 2007). IG Metall a lancé une série de campagnes inter-sectorielles en insistant particulièrement sur

le renforcement du syndicat sur le lieu de travail par l'implication et la mobilisation de ses membres.

Ces nouvelles approches ne sont pas sans provoquer des discussions au sein de l'organisation. Une campagne intitulée « mieux plutôt que moins cher » (*Besser statt billiger*) est orientée sur l'innovation et demande des expertises préalables d'experts pour trouver des alternatives lorsque des entreprises veulent mettre en œuvre des programmes de réduction des coûts ou recourir à des clauses d'ouverture pour s'affranchir des accords collectifs. Certains critiques y ont vu un danger potentiel dans la mesure où ce choix aggrave le recul des accords collectifs de branches tandis que les promoteurs de cette campagne affirment que le non-respect des accords se produit de toute façon et qu'il est préférable de s'en occuper ouvertement dans le cadre d'une mobilisation plutôt que dans des négociations d'arrière-boutique et sous la table. Le syndicat signale une hausse de la présence syndicale dans les établissements qui ont eu recours à cette approche (Huber *et al.*, 2006). Des études de cas montrent que ces approches ou des approches similaires peuvent être utiles pour limiter l'érosion du système de négociation mais qu'elles ne sont pas applicables n'importe où puisque, pour être efficaces, elles requièrent un certain niveau de syndicalisation et de force de négociation (Haipeter, 2010).

Reconstruire une force de négociation est le but de la campagne organisée par IG Metall dans le secteur automobile et particulièrement celui de la réparation et des services de ce secteur. En 2008, le syndicat de cette branche caractérisée par un grand nombre de petites et moyennes entreprises a fait face à un défi : les employeurs de la Rhénanie du Nord-

Westphalie, le plus grand *Land* d'Allemagne et une importante région de négociation, se sont complètement affranchis de l'accord sectoriel et ont cherché à coopérer avec le syndicat chrétien CGB. Dans un premier temps – en partie à travers des grèves – IG Metall a réussi à consolider les anciennes normes par le biais d'accords au niveau de l'entreprise. La stratégie à moyen terme d'IG Metall est désormais de reconstruire la présence syndicale en installant des conseils d'entreprise là où ils n'existent pas et en augmentant la syndicalisation dans le secteur avec le but ultime de rétablir un accord sectoriel.

En 2010, le syndicat a démarré une campagne pour organiser les salariés de l'économie verte en rapide développement – notamment dans l'industrie éolienne où tant la présence syndicale que la couverture conventionnelle sont rares. La négociation est largement restreinte à certaines entreprises issues de la métallurgie traditionnelle tandis que les nouveaux arrivés sur le marché s'abstiennent de négociations collectives voire y sont hostiles. Il est trop tôt pour dire si le syndicat finira par obtenir un accord de branche. Dans certains secteurs, IG Metall et le syndicat des travailleurs de la chimie IG BCE devront mettre fin à leurs conflits sur la délimitation de leurs territoires.

- La mobilisation pour la négociation collective dans les services

La mobilisation de leurs membres et des travailleurs dans le but de renforcer le pouvoir syndical de négociation a également été depuis 2006 un élément majeur de la stratégie partiellement révisée du syndicat uni des services, Ver.di. Elle a inclus un engagement plus large de ses membres dans la grève ainsi qu'un suivi plus étroit du dossier des résultats de né-

gociations collectives. Elle a surtout consisté en une stratégie de défense à l'égard de patrons qui veulent s'affranchir des accords en vigueur ou échapper à la négociation collective (Dribbusch, 2009). Toutefois, le fait que le nombre annuel de conflits du travail dans lesquels Ver.di était impliqué ait quadruplé en cinq ans, passant de 36 en 2004 à 163 en 2009, reflète non seulement un plus grand militantisme du syndicat, mais est aussi l'indice d'une agressivité accrue des employeurs.

- La construction de coalitions

Ver.di couvre des services comme le commerce de détail qui se caractérisent par de puissantes sociétés et un éparpillement de la main-d'œuvre en une myriade de lieux de travail de petite taille, ce qui rend une approche par établissement souvent difficilement réalisable. Le syndicat combine donc sa stratégie de syndicalisation et de négociation avec des campagnes publiques visant à gagner la sympathie des consommateurs et d'un public plus large. Un exemple réussi de mobilisation non seulement des employés mais aussi d'un plus large public a été la campagne visant à assurer la couverture conventionnelle pour l'importante chaîne de magasins discount Schleckler. Depuis les années 1990, le syndicat avait conquis une place substantielle malgré des circonstances très défavorables et un important conflit dans une entreprise au record notoire de conduites anti-syndicales (Dribbusch, 2003:145 ; Bormann, 2007). En mai 2009, l'entreprise a annoncé une restructuration de son organisation. Elle prévoyait de concentrer ses activités en une série de relativement grandes surfaces – nommées Schleckler XL – et de fermer beaucoup de ses petits points de vente. Les nouveaux magasins auraient

ALLEMAGNE

constitué une nouvelle entité légale afin d'échapper aux accords collectifs conclus avec Ver.di. De surcroît, les employés des points de vente Schlecker qui fermaient auraient pu, s'ils l'acceptaient, être transférés dans une agence d'intérim appartenant à Schlecker qui les aurait placés chez Schlecker XL. Les niveaux de salaires auraient été quasiment divisés par deux. Quand ce projet a été révélé par Ver.di, il a provoqué un tollé, si bien que la campagne syndicale a immédiatement reçu une couverture médiatique exceptionnelle. Le ministre du Travail lui-même s'est senti obligé de dénoncer la méthode brutale de l'entreprise. Néanmoins, un an de campagne intensive a été nécessaire en fin de compte avant que la société signe en juin 2010 une nouvelle série d'accords – reconnaissant ainsi pour la première fois les accords de branche du commerce de détail. La clé du succès a résidé dans le fait que les organisations locales de Ver.di ont réussi à organiser la pression du public grâce à une grande variété d'actions qui reposaient le plus souvent sur une large coalition de salariés et de soutiens externes.

■ Les limites de la re-stabilisation par le bas

Le vice-président d'IG Metall, Detlef Wetzel, qui a créé en 2007 pour la première fois un secteur pour la syndicalisation et la mobilisation dans son syndicat souligne que « le temps du capitalisme rhénan avec son compromis social qui nous a été longtemps favorable est passé et il n'est pas près de revenir ». Cela ne signifie pas qu'il soit hostile à toute coopération avec les patrons – c'est même le contraire – mais il souligne qu'elle doit être fondée sur une force organisationnelle sur le lieu de travail pour éviter des situations de pure subordination. Toute-

fois, bien que les syndicats affiliés au DGB aient compris que leur force de négociation était menacée dans un grand nombre de secteurs, ils n'ont pas encore entrepris de changer de stratégie pour développer leur audience. En outre, il est plus facile pour les syndicats de stabiliser ou de consolider leur base organisationnelle dans les établissements ou les secteurs où il existe déjà au moins un embryon de présence syndicale sur laquelle s'appuyer. Il est beaucoup plus difficile et coûteux en temps d'établir une présence sur des terrains ou des secteurs n'ayant que des traditions ou des structures syndicales embryonnaires. Telle est toutefois la situation quand la couverture de la négociation est à son point le plus bas comme c'est le cas dans beaucoup de secteurs de l'industrie et de l'artisanat et dans la plupart des services privés. Vu leurs ressources limitées et leurs difficultés structurelles à mobiliser ces activités, on peut supposer que les syndicats ne peuvent stabiliser le système de négociation par eux-mêmes. Cela requiert des efforts politiques et parlementaires qui prennent la forme de sécurités institutionnelles, c'est-à-dire une « stabilisation par le haut ».

Une re-stabilisation par le haut

Un taux élevé de couverture conventionnelle qui repose en premier lieu sur le pouvoir organisationnel des syndicats exige une syndicalisation élevée comparable à celle de la Scandinavie ce qui, dans un avenir prévisible, est improbable en Allemagne. C'est pourquoi les syndicats doivent rechercher des stratégies alternatives qui s'adressent d'abord à l'Etat et politisent le conflit sur l'avenir du système allemand de négociation collective

en visant une « re-stabilisation par le haut ».

Etant donné la très faible couverture conventionnelle dans les secteurs à bas salaires, les syndicats ont entrepris une campagne pour l'introduction d'un salaire minimum légal (Bispinck, Schulten, 2008). Bien que cette campagne n'ait pas encore abouti, l'idée d'un salaire minimum légal a gagné un large soutien parmi le public allemand et reste dans l'agenda politique. Elle a aussi contribué à l'introduction de salaires minima collectivement négociés dans environ dix secteurs qui ont été étendus sur la base de la loi allemande sur les travailleurs détachés. Le salaire minimum légal peut instaurer un niveau plancher qui dans certains secteurs pourrait constituer un tremplin à la réintroduction de la négociation collective. Toutefois, si l'on considère les expériences de nombreux autres pays européens, les instruments les plus favorables à un taux élevé de couverture conventionnelle sont des mesures d'extension efficaces. Sans une réforme de la pratique assez restrictive de l'extension allemande, un revirement sur le développement du taux de couverture conventionnelle ne semble pas plausible. Actuellement, le plus important obstacle à un usage plus fréquent des dispositions d'extension est la position de la confédération des employeurs allemands BDA qui a souvent utilisé son veto au sein du comité de négociation collective du ministère du Travail et a bloqué l'extension, parfois même contre l'avis de ses propres organisations sectorielles. Pour la BDA, l'extension des accords collectifs constitue une atteinte grave au principe de la liberté de négociation collective et, par conséquent, ne peut être acceptée que dans des circonstances exceptionnelles.

Comme la BDA a également bloqué l'extension d'un salaire minimum sectoriel dans le bâtiment et d'autres secteurs, le gouvernement allemand a modifié la loi sur les travailleurs détachés de telle sorte que la décision finale sur l'extension de minima salariaux sectoriels ne relève plus du comité de la négociation collective mais du ministère (Dombre, 2007). Cependant, la procédure utilisée pour introduire – dans des cas particuliers – l'extension de minima salariaux sectoriels pourrait également être utilisée pour une extension générale des accords collectifs comme un moyen de contourner le pouvoir de veto des employeurs.

Une réforme plus fondamentale des règles d'extension en Allemagne pourrait permettre, comme par exemple aux Pays-Bas, de déclarer généralement contraignants une majorité des accords sectoriels (Zachert, 2003, 2004). L'expérience des Pays-Bas confirme les résultats positifs d'un usage plus fréquent des extensions pour stabiliser le système de négociation collective et pour permettre de lutter à armes égales sur les questions de salaires et de conditions de travail. Les patrons hollandais reconnaissent ce système et une grande majorité d'entre eux soutient le principe de l'extension (Heijnen, van Rij, 2003).

Perspectives

L'expérience de nombreux pays européens a montré que l'érosion de la négociation collective n'est pas inéluctable mais que la politique peut changer la donne. Elle dépend beaucoup des syndicats et de leur capacité à consolider ou non les bases de leur pouvoir actuel mais aussi à construire une force de négociation nouvelle dans le secteur en plein développement des services et dans les

ALLEMAGNE

industries qui ont émergé récemment. Le renforcement du pouvoir organisationnel est nécessaire mais il serait irréaliste de considérer qu'à lui seul il serait suffisant. Assurer un taux de couverture conventionnelle étendu requiert une stabilisation institutionnelle par l'Etat par le biais de dispositions d'extension ou d'équivalents fonctionnels.

Toutefois, une re-stabilisation de la négociation collective en Allemagne passant par une réforme fondamentale des règles d'extension sera certainement âprement contestée. Il faudrait des acteurs politiques forts pour la promouvoir et la question se pose de savoir comment les syndicats allemands peuvent gagner les soutiens politiques et parlementaires nécessaires. Le succès de la campagne pour un salaire minimum garanti ouvre quelques pistes.

Les syndicats du DGB ont conquis le soutien écrasant du public en faveur d'un minimum salarial fédéral parce qu'ils ont entrepris avec succès d'intervenir dans le débat public. La campagne a largement propagé l'idée d'injustice pour ce qui est des disparités de salaires. La crainte d'une régression sociale générale et une inquiétude sur les conséquences néfastes d'une augmentation des inégalités sociales est partagée largement, au-delà des traditionnels soutiens des syndicats. Aussi le salaire minimum est-il devenu une question de justice sociale fondamentale. Le tollé général qui a suivi la tentative de Schlecker d'échapper aux salaires conventionnés par le transfert des salariés dans une agence d'intérim dont il était le propriétaire relève de la même logique. La solidarité avec la campagne des employés de Schlecker montre que les syndicats peuvent réussir, même si leur pouvoir organisationnel est limité,

lorsque leur revendication touche un point sensible du discours social dominant. En ce sens, les stratégies syndicales pour rétablir un système de négociation stable « à partir de la base » et les campagnes en faveur d'une re-stabilisation « par le haut » ne s'excluent pas l'une l'autre mais sont complémentaires.

*Traduction Yves Lochard
et Udo Rehfeldt*

Sources :

Bahn Müller R. (2010), « Dezentralisierung der Tarifpolitik – Re-Stabilisierung des Tarifsystems? », in R. Bispinck, T. Schulten (eds.), *Zukunft der Tarifautonomie. 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick*, Hamburg, VSA, p. 81-133.

Bispinck R., Schulten T. (2003), « Decentralisation of German Collective Bargaining? Current Trends and Assessments from a Works and Staff Council Perspective », in *WSI-Mitteilungen*, vol. 56, Special English Issue, p. 24-32.

Bispinck R., Schulten T. (2005), « Deutschland vor dem tarifpolitischen Systemwechsel ? », in *WSI-Mitteilungen*, vol. 58 (8), p. 466-472.

Bispinck R., Schulten T. (2008), « Aktuelle Mindestlohn Debatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? », in *WSI-Mitteilungen*, vol. 3, p. 151-158

Bispinck R., Schulten T. (ed.) (2010a), *Zukunft der Tarifautonomie. 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick*, Hamburg, VSA.

Bispinck R., Schulten T. (2010b), « Sector-Level Bargaining and Possibilities for Deviations at Company-Level: The Case of Germany », Paper for the Eurofound Project: « The functioning of sector level ».

Bispinck R., WSI Tarifarchiv (2009), « Tarifliche Regelungen zur befristeten Arbeitszeitverkürzung? Eine Untersuchung von Tarifverträgen in 26 Wirtschaftszweigen und Tarifbereichen », in *Elemente qualitativer Tarifpolitik*, n° 67, Düsseldorf.

Bormann S. (2007), *Angriff auf die Mitbestimmung. Unternehmensstrategien gegen Betriebsräte – der Fall Schlecker*, Berlin, Edition Sigma.

NEGOCIATION COLLECTIVE DE BRANCHE

- Bremme P., Fürniß U., Meinecke U. (ed.) (2007), *Never Work Alone. Organizing – Ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften*, Hamburg, VSA.
- Brinkmann U., Choi H., Detje R., Dörre R.K., Holst H., Karakayali S., Schmalstieg C. (2008), *Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung?*, Wiesbaden.
- Brinkmann U., Nachtwey O. (2010), « Krise und strategische Neuorientierung der Gewerkschaften », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n°13-14, p. 21-29.
- Deutsche Bundesbank (2005), « Rascher Wandel der Erwerbsarbeit », *Monatsbericht*, Juli, p. 15-27.
- Dombre R. (2007), *Entwicklung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes: vom Widerstand im Jahre 1996 bis heute*, unveröffentlichte Manuskript vom 7. mai.
- Dribbusch H. (2003), *Gewerkschaftliche Mitgliederengewinnung im Dienstleistungssektor. Ein Dreiländer-Vergleich im Einzelhandel*, Berlin, Edition Sigma.
- Dribbusch H. (2009), « Streik-Bewegungen. Neue Entwicklungen im Arbeitskampf », *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, vol. 22 (4), p. 56-66.
- Dribbusch H., Schulten T. (2008), German Trade Unions Between Neoliberal Restructuring, Social Partnership and Internationalism, in A. Bieler, I Lindberg, P. Devan (ed.), *Labour and the Challenges of Globalization. What Prospects for Solidarity?*, London, Pluto, p. 178-198.
- Ebbinghaus B., Göbel C., Koos S. (2008), « Mitgliedschaft in Gewerkschaften. Inklusions- und Exklusionstendenzen in der Organisation von Arbeitnehmerinteressen in Europa », *Arbeitspapiere – Working Papers*, n° 111, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Eichhorst W., Marx P., Thode E (2010), *Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit. Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- European Commission (2009), *Industrial Relations in Europe 2008*, Brussels.
- Förster G. (2008), « Stabilisierung des Flächenarbeitsvertrags durch Flexibilisierung », in R. Bispinck (ed.), *Verteilungskämpfe und Modernisierung. Aktuelle Entwicklungen in der Tarifpolitik*, Hamburg, VSA, p. 151-158.
- Haipeter T. (2010), « Erneuerung aus der Defensive ? Gewerkschaftliche Perspektiven der Tarifabweichung », *WSI-Mitteilungen*, vol. 63 (4), p. 283-290.
- Heijnen M., van Rij C. (2003), *Ervaringen van werkgevers met de CAO en AVV, Onderzoek im Auftrag des niederländischen Arbeitsministeriums*, Amsterdam, Dezember.
- Huber B., Burkhard O., Wagner H. (ed.) (2006), *Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb*, Hamburg.
- Hundt D. (2009), « Mit Mut und Zuversicht aus der Krise », Speech at the German Employers Congress 2009, 24 November, Berlin.
- Hohendanner C. (2010), « Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwing: Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? », *IAB-Kurzbericht*, 14/2010.
- IPSOS (2004), « Globalisierung der Arbeitswelt », Summary of a survey carried out in Juli, Ms. <http://www.ipsos.de/downloads/news/FinancialTimes/Ipsos-Globalisierung-der-Arbeitswelt-Juli04.pdf>.
- Kalina T., Voss-Dahm D. (2005), « Mehr Mini-Jobs = mehr Bewegung auf dem Arbeitsmarkt? Fluktuation der Arbeitskräfte und Beschäftigungsstruktur in vier Dienstleistungsbranchen », *IAT Report* n°. 7.
- Kohau S., Schnabel C. (2006), « Tarifliche Öffnungsklauseln: Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung », *Diskussionspapier Nr. 41, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*.
- Nienhäuser W., Hoßfeld H. (2010), « Alles auf Betriebsebene regeln? Dezentralisierung der Tarifbeziehungen aus Sicht betrieblicher Akteure », *WSI-Mitteilungen*, vol. 63 (3), p. 126-134.
- Silver B. (2003), *Forces of Labour*, Cambridge, University Press.
- Uellenberg-van Dawen W. (2009), « Wie weiter nach der Wahl? Arbeitskampf in Krisenzeiten », in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, vol. 54 (10), p. 57-64.
- Urban H.-J. (2005), « Wege aus der Defensive. Schlüsselprobleme und –strategien gewerkschaftlicher Revitalisierung », in R. Detje,

ALLEMAGNE

K. Pickshaus, H.-J. Urban (ed.), *Arbeitspolitik kontrovers*, Hamburg, VSA, p. 187-212.

Urban, H.-J. (2010), « Niedergang oder Comeback der Gewerkschaften », in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n°13-14, 3-7.

Vandaele K., Leschke J. (2010), « Following the "Organising Mode" of British Unions? Organising Non-Standard Workers in Germany and the Netherlands », Brussels, ETUI, Working paper 2010.02.

Wetzel D. (2007), Stabilisierung des Flächentarifvertrags durch betriebsorientierte Tarifpolitik, in Bispinck R. (ed.), *Wohin treibt das Tarifsysteem?*, Hamburg, VSA, p.117-127.

Wright E.O. (2000), « Working Class Power, Capitalist Interests, and Class Compromise », *American Journal of Sociology*, vol. 105 (4), p.957-1002.

Zachert U. (2003), « Reformperspektiven der Allgemeinverbindlicherklärung aus arbeitsrechtlicher Sicht », *WSI-Mitteilungen*, vol. 7, p.413-419.

Zachert U. (2004), « Allgemeinverbindlicherklärung », in G. Peter, O.E. Kempen, U. Zachert, *Die Sicherung tariflicher Mindeststandards*, Baden-Baden, p.11-32.