

## Allemagne

### Décentralisation de la négociation collective : éléments d'un débat

*Adelheid HEGE*

Les salariés allemands ont enregistré, en 1997, les augmentations salariales les plus basses depuis quarante ans. Les chiffres de l'Office fédéral des statistiques confirment ceux du WSI, centre de recherches des syndicats du DGB. Les salaires conventionnels des ouvriers ont progressé de 1,4 % en moyenne et ceux des employés de 1,2 % ; ces augmentations se comparent à une progression du coût de la vie de 1,8 % et à des gains de productivité chiffrés à 3,4 %. L'évolution récente des salaires vient prolonger une tendance à la baisse des salaires réels que l'on observe dans les Länder occidentaux depuis 1990. La faible progression des salaires nominaux n'est pas seule en cause. Les salariés ont vu augmenter les impôts et autres cotisations sociales et ont dû accepter la révision à la baisse de certains compléments de salaires, en échange notamment du maintien du salaire pendant les arrêts maladie <sup>1</sup>.

La modération salariale a pour toile de fond la crise économique et le chômage massif. Au début d'une année électorale et face à des performances

décevantes sur le plan de l'emploi, certains syndicats (IG Metall) annoncent « la fin de la modestie ». D'autres (chimie, bâtiment, fonction publique et transports) insistent sur la priorité qu'il faut continuer d'accorder à l'emploi. Des concessions salariales de plus long terme sont demandées par les employeurs qui réclament aussi plus de flexibilité dans la gestion des horaires. Les coûts salariaux record en comparaison internationale sont un leitmotiv dans l'argumentaire patronal. Les enjeux de la négociation toutefois vont au-delà de la recherche des stratégies les mieux adaptées à une période de mutation et de crise. La question de la pertinence et de la pérennité des structures et niveaux de la négociation est elle aussi directement posée.

Le débat en cours entre les acteurs esquisse des scénarios de réforme de la négociation collective de branche, cœur du système allemand des relations professionnelles. Révélateur d'incertitudes et de contradictions dans chaque camp et de ce

---

1. Cf. « Allemagne : indemnité maladie, un compromis allemand », *IRES Chronique Internationale*, 44, janvier 1997.

## ALLEMAGNE

fait encore loin de son aboutissement, il fait aussi apparaître en filigrane des convictions fortes des acteurs. Poussés dans leurs retranchements par les réformateurs les plus militants dans leurs propres rangs, les employeurs confirment leur attachement à la hiérarchisation « historique » des niveaux de la négociation. Redoutant l'effritement de leur pouvoir normatif, les syndicats ne comptent pas seulement sur l'innovation dans le cadre de la négociation classique : ils sont aussi amenés à reconnaître qu'ils ne peuvent être plus puissants au niveau de la branche qu'ils ne le sont sur le terrain.

### **Négociation en temps de crise ou crise de la négociation**

L'état actuel de la négociation de branche permet deux jugements contrastés qui souvent se côtoient dans les mêmes analyses. D'une part, l'activité négociatrice continue d'être dense ; elle est suivie de résultats concrets et s'inscrit dans une logique d'échange de longue durée. D'autre part, les signes d'essoufflement existent, qui se traduisent notamment par une moindre propension des entreprises à s'organiser dans les associations patronales et à accepter les compromis négociés ; ces évolutions pourraient indiquer que la convention de branche a du mal à suivre l'évolution d'un environnement productif profondément transformé et qu'il y a donc lieu de s'interroger sur la répartition des pouvoirs, centraux et décentralisés, des acteurs de la négociation.

Le bilan de la négociation collective publié par le ministère du Travail allemand à la mi-février insiste sur la « vitalité » de la négociation de branche. La convention de branche reste largement prédominante par rapport aux conventions d'entreprise qui toutefois accusent une tendance à la hausse. La législation

allemande confie aux syndicats de branche le monopole de la négociation des salaires et des conditions de travail au détriment des représentants des salariés au niveau des entreprises ; à côté des conventions de branche signées par les organisations syndicales et patronales, on trouve donc des conventions d'entreprise négociées par les syndicats de branche concernés et des directions d'entreprise généralement non affiliées à une organisation patronale. Les conventions collectives déterminent les rémunérations (salaires et allocations d'apprentissage), les classifications, la durée du travail et des congés, certains compléments de salaires, les droits aux indemnités maladie, ainsi que certaines garanties pour le maintien de l'emploi.

Le rapport du ministère de Travail recense 8 400 conventions signées en 1997 et 47 000 en vigueur à la fin de l'année. Il souligne l'effort entrepris pour trouver des réponses à la crise de l'emploi et met en exergue les nombreuses dispositions « novatrices » dans les conventions : modération salariale exemplaire ; possibilité de réduction temporaire jusqu'à 10 % des salaires dans le secteur de la chimie sous le contrôle des acteurs de branche, en échange d'une garantie de l'emploi (ou d'investissements favorables à l'emploi) ; dispositifs de retraites à temps partiel facilitant l'embauche de jeunes salariés tout en laissant aux acteurs d'entreprise une grande autonomie de décision<sup>1</sup> ; réductions temporaires de la durée du travail sans compensation de salaires avec garantie de non recours aux licenciements, parfois assorties d'une garantie d'embauche des apprentis ; réductions des coûts des heures supplémentaires *via* une flexibilisation accrue des horaires ; salaires d'entrée inférieurs aux normes contractuelles attribués aux anciens

chômeurs de longue durée ... Le rapport s'inscrit en faux contre l'idée d'un corpus contractuel uniforme et indifférencié ; il souligne l'importance des écarts salariaux qui, pour un groupe de salariés donné, existent d'une entreprise à l'autre à l'intérieur d'une même convention collective, et relève des niveaux de salaires effectifs souvent supérieurs aux normes contractuelles, surtout dans les Länder de l'Ouest.

Mais ces « innovations contractuelles » sont loin de tracer les contours d'une évolution cohérente. Les associations patronales le regrettent, qui voudraient voir se généraliser le recours aux « clauses d'ouverture » dans les conventions collectives<sup>1</sup> à l'image de celle inscrite dans la convention de la chimie. Les organisations syndicales avouent subir le processus d'adaptation plus qu'elles ne le maîtrisent. Il leur est difficile à l'heure actuelle d'évaluer si les « ouvertures » consenties contribuent davantage à la consolidation ou à l'érosion de la convention collective ; c'est ce qui ressort en tout cas des débats menés lors de récents colloques syndicaux consacrés à ce sujet, ainsi que des analyses du WSI.

La situation dans les Länder de l'Est constitue à l'évidence l'épreuve la plus

difficile pour la négociation de branche. La syndicalisation patronale y est faible<sup>2</sup>, les entorses avouées et non avouées aux règles négociées sont nombreuses, des associations d'entrepreneurs concurrentes aux organisations patronales établies contestent à ces dernières leur représentativité. IG Metall a porté plainte contre le petit syndicat chrétien CGB qui a signé en 1997 une convention *bis* avec l'association de l'industrie métallurgique et électrique de Saxe. Contrairement à la convention encore en vigueur signée par IG Metall et qui soumet toute dérogation à l'arbitrage des acteurs de branche, la convention « dissidente » permet aux acteurs au niveau des établissements de procéder librement à l'échange réduction des salaires/flexibilisation du temps de travail/préservation de l'emploi. Le processus de rapprochement des situations salariales entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne se poursuit en même temps, bien qu'au ralenti. Globalement, les salaires conventionnels est-allemands atteignent fin 1997 89,5 % des salaires ouest-allemands comparables (hors compléments salariaux particuliers qui restent plus élevés dans les anciens Länder).

A l'Ouest, les tendances à l'éclatement des organisations patronales sont

- 
1. Une « clause d'ouverture », négociée dans le cadre de la négociation de branche, délègue une compétence de négociation aux acteurs au niveau des établissements dans les limites définies par la convention collective de branche.
  2. Le vice-président d'IG Metall, Walter Riester, chiffre le taux de syndicalisation des employeurs de la métallurgie dans les nouveaux Länder à 22 % et estime qu'entre 30 et 35 % seulement des salariés sont couverts par les conventions collectives. Cette érosion spectaculaire de la couverture contractuelle (dont bénéficient 88 % des salariés ouest-allemands) a pour toile de fond l'effondrement de l'emploi dans la métallurgie est-allemande ; 600 000 emplois industriels, soit 70 %, ont disparu depuis 1993. L'emploi dans les très petites entreprises artisanales a sensiblement progressé ; mais ces dernières ne sont généralement pas couvertes par les conventions collectives et 6 % seulement des salariés sont membres d'IG Metall.

## ALLEMAGNE

moins accentuées et moins univoques. Face à quelques désaffiliations patronales, on note aussi des ré-affiliations, comme celle des producteurs de piles qui ont abandonné la stratégie de l'échange direct avec les représentants locaux et ont réadopté la convention collective de branche. IG Metall se montre néanmoins préoccupé par une tendance au contournement de la convention collective de la métallurgie, qui consiste à rattacher des sous-secteurs d'entreprises (services aux entreprises en particulier) à des conventions moins avantageuses, voire à les retirer complètement de la couverture contractuelle. Le syndicat craint aussi une certaine désaffection des représentants élus, même syndiqués, qui pourraient ne plus tenir pour sacro-sainte la convention collective, cessant de considérer comme taboue la négociation de clauses déviantes sur le terrain.

### **Le scénario libéral repousse plus qu'il n'attire**

Dans ce contexte d'évolutions contradictoires et d'incertitudes multiples, on voit émerger plusieurs scénarios de réforme de la négociation collective de branche. La question du statut réservé au monopole de négociation des organisations syndicales et patronales est centrale dans ce débat.

Les analyses du président de l'association de l'industrie allemande BDI<sup>1</sup> ont récemment connu un écho médiatique considérable ; elles plaident pour l'abo-

lition du monopole syndical et pour une décentralisation radicale de la négociation collective. Le discours a provoqué quelques remous dans l'association patronale BDA (qui représente les entreprises dans leurs fonctions d'employeurs). Hans-Olaf Henkel, président de la BDI, invitait les chefs d'entreprises à suivre à plus large échelle l'exemple de ces employeurs des nouveaux Länder, qui transgressent les conventions collectives pour sauver leurs entreprises.

Le scénario libéral se réclame de l'expérience anglo-saxonne pour préconiser le transfert des pouvoirs de négociation aux acteurs locaux, non contraints par les arbitrages centralisés. La mise en œuvre de ce projet nécessiterait une modification de la législation sinon de la constitution allemande. Le paragraphe 77(3) de la loi sur l'entreprise devrait être supprimé, qui déclare nuls et non avenus des accords d'établissement traitant de thèmes relevant de la convention collective de branche et au sujet desquels cette dernière n'invite pas explicitement les acteurs locaux à négocier. Les compétences de négociation seraient dans cette hypothèse confiées à des représentants des salariés qui ne disposent pas du droit de grève<sup>2</sup> ; un arbitrage obligatoire trancherait là où la négociation aurait échoué à trouver un compromis entre les parties.

La plupart des représentants d'employeurs jugent impraticable sinon néfaste ce scénario de réforme (*cf. infra*). Dans le champ politique, seuls les libé-

1. Qui représente les entreprises dans leurs fonctions économiques et non pas sociales.
2. En Allemagne, le droit de grève n'est pas un droit individuel. La législation le confie aux seules organisations syndicales dans le cadre du renouvellement des conventions collectives ; symétriquement, les organisations patronales sont seules autorisées à décider du recours au lock-out.

raux tendent à juger obsolète la convention de branche ; le parti FDP dénonce le cartel d'organisations syndicales et patronales peu soucieuses des réalités économiques concrètes et de la situation des chômeurs. Les dirigeants du parti chrétien-démocrate par contre rejettent l'hypothèse d'une inflexion significative de la législation et réitèrent leur adhésion au modèle social en vigueur, flexible et capable de procéder « en interne » aux ajustements et adaptations nécessaires.

**Les employeurs :  
réduire les contraintes  
de la négociation centralisée**

Le plaidoyer quelque peu provocateur du président du BDI en faveur de la décentralisation « sauvage » a, paradoxalement, clarifié le débat. Il a contribué à mieux préciser les contours d'une décentralisation que les organisations d'employeurs appellent de leurs vœux mais que, fondamentalement, elles ne souhaitent pas radicale.

Ainsi, le président de l'association des employeurs allemands BDA, Dieter Hundt, a affirmé que « la convention collective de branche est un élément nécessaire et constitutif de l'ordre économique et social allemand », qui a « contribué à stabiliser et à préserver la paix sociale ». Il n'est donc pas question de rompre avec une tradition « fondée sur le dialogue et la négociation autonome », et dont les chefs d'entreprise « savent apprécier les avan-

tages en termes de stabilité sociale, d'emploi et de succès économique ». Les employeurs, dans leur grande majorité, ne considèrent pas la dérégulation comme une solution pour les Länder de l'Est qui au contraire ont besoin de conventions de branche plus adaptées à leurs réalités <sup>1</sup>. Les représentants des petites et moyennes entreprises ne défendent pas une position sensiblement différente. Il estime, à l'instar du président de l'association centrale des artisans allemands, que la convention de branche ne met pas seulement l'entreprise à l'abri du conflit sur les salaires, mais dispense aussi les employeurs des longues et complexes négociations à ce sujet. L'organisation patronale de la chimie se déclare de son côté opposée à toute hypothèse de mise à l'écart de la convention collective. Elle craint la fin d'une longue période de « coopération pacifique » avec les représentants des salariés dans les entreprises, la fragmentation des normes conventionnelles ainsi que, plus généralement, le durcissement des conflits sociaux.

A l'idée d'obsolescence de la négociation centralisée, les employeurs opposent donc celle de la réforme en profondeur du système, qu'ils jugent nécessaire à sa survie. Les conventions de branche ne devraient plus fixer à l'avenir, selon le président de la BDA, que les « conditions cadre auxquelles des complé-

1. C'est l'avis exprimé par exemple par Lothar Späth, directeur de Jenoptik (ex-RDA) et ancien ministre-président chrétien-démocrate du Bade-Wurtemberg. Ayant quitté l'organisation patronale de la métallurgie mais envisageant le retour, Späth donne la préférence aux conventions de branche – réformées – sur les accords décentralisés qui favorisent les « tractations sans fin » entre les acteurs locaux. La dérégulation, à son avis, produirait un tissu économique et social fortement fragmenté : « Nous ne voulons pas que l'on déclare l'Est zone de *Far West* » (*Handelsblatt*, 19.1.1998).

## ALLEMAGNE

ments négociés au niveau des établissements permettraient ensuite de donner vie ».

L'association des employeurs de la métallurgie, Gesamtmetall, propose à IG Metall la négociation de quatre éléments de réforme :

- introduction d'une clause d'établissement (*Betriebsklausel*) dans les conventions régionales de la métallurgie, qui permettrait d'adopter au niveau local des compromis déviants (moins favorables) par rapport à la norme générale. La convention de branche préciserait au cas par cas si l'accord local nécessite, ou non, l'approbation des acteurs de branche ;

- flexibilisation des horaires dans une fourchette de 30 à 40 heures hebdomadaires, librement négociée par les acteurs locaux ;

- remplacement des primes conventionnelles par des compléments de salaire liés aux performances des entreprises ;

- engagement d'une réflexion avec IG Metall sur de nouvelles modalités de prévention et de gestion des conflits collectifs.

Dans ce scénario de réforme, la suprématie des acteurs de branche reste intacte. Les représentants des employeurs sont opposés à l'idée de transférer à terme aux conseils d'établissement (*Betriebsräte*) des droits de négociation pleins et entiers. Plusieurs raisons sont avancées : le conflit salarial entrerait dans l'entreprise dont il est aujourd'hui largement absent ; les employeurs ne pour-

raient, selon les termes utilisés par le président de la BDA « refuser indéfiniment le droit de grève au Betriebsrat autorisé à négocier le salaire » ; l'Etat, dans le système actuel observateur « neutre » en même temps que garant de l'autonomie contractuelle des acteurs de branche, revendiquerait un droit d'intervention en matière de régulation professionnelle.

### Contrôle syndical d'une négociation plus décentralisée ?

Le rôle macro-social de la convention de branche à l'allemande est analysé dans des termes souvent proches par les organisations syndicales et patronales. IG Metall qui joue un rôle de protagoniste dans ce débat<sup>1</sup> y voit un « élément constitutif de l'ordre démocratique ». En unifiant les conditions salariales minima à l'intérieur d'une même branche, la convention collective « réduit les effets de concurrence tant pour les salariés que pour les employeurs et est le fondement en même temps que l'instrument de la confrontation d'intérêts antagoniques »<sup>2</sup>. Elle s'inscrit dans une « logique sociale et macro-économique » au détriment d'une logique de rentabilité de court terme dans laquelle l'interrogation sur les conditions sociales de la vie au travail est sacrifiée à la recherche de l'optimisation économique immédiate. Si le syndicat de la métallurgie souligne de son côté la « fonction d'ordre » de la convention col-

1. La « crise de la négociation collective » ne concerne en effet pas toutes les branches de la même manière. Le débat se focalise essentiellement sur les secteurs de la métallurgie et du bâtiment. Dans la métallurgie, les acteurs ont explicitement inscrit à leur programme la « réforme de la convention de branche ».
2. Ces analyses sont présentées dans un document « *Tarifautonomie und Flächentarifvertrag* » que la direction d'IG Metall a soumis à ses militants et permanents en préparation d'une conférence sur la réforme de la négociation collective en novembre dernier.

lective qui préserve la vie productive quotidienne du conflit sur les salaires, IG Metall insiste aussi sur le rôle structurant de l'instrument, au-delà du domaine du travail proprement dit. Les conventions de branche fixent indirectement les prestations des systèmes d'assurance sociale (chômage, retraite, maladie). Leur prégnance sociale est encore telle à l'heure actuelle que les dispositions salariales moins favorables (conventions d'entreprises, régulations locales non négociées) doivent se mesurer aux normes « officielles » des conventions de branche qui continuent de faire référence.

Une réforme fondamentale s'impose néanmoins selon IG Metall qui organise le débat dans ses rangs. D'une part, le syndicat reconnaît que, dans un environnement économique globalement menaçant, la force normative de la convention collective s'effrite, et que les employeurs tirent argument de cette situation pour redéfinir dans un sens restrictif l'édifice protecteur actuel. D'autre part, les conventions en vigueur – denses et compliquées – ne tiennent pas réellement compte des nouvelles formes de travail, de production et d'emplois et reflètent, selon l'avis du syndicat, les structures salariales des années 1960 et 1970.

IG Metall ne veut pas pour autant s'engager dans la voie de réforme tracée par Gesamtmetall et réfute point par point les propositions du patronat de la métallurgie. Le syndicat estime que l'introduction de « clauses d'établissement » laminerait considérablement l'effet protecteur des conventions collectives ac-

tuelles et ravalerait les compromis centralisés au rang de simples recommandations. IG Metall refuse autant le retour à la semaine de 40 heures que l'introduction de compléments salariaux liés aux performances des entreprises (sauf à obtenir la transparence complète sur ces dernières). La recherche de modes de gestion du conflit alternatifs à la grève (clause de paix, arbitrage obligatoire ...) lui semble illusoire ; comme le rappelle l'ancien conseiller juridique du syndicat, « la capacité au conflit, elle-même liée à la cohésion interne, est une condition importante à la réalisation de compromis qui tiennent dans des temps difficiles »<sup>1</sup>.

IG Metall ne propose par pour l'instant de projet de réforme réellement cohérent – face aussi aux dissensions et incertitudes internes à l'organisation. Lors d'une conférence qui s'est tenue à Darmstadt en novembre 1997, la direction syndicale a tracé deux hypothèses de réforme. Selon un premier scénario, la convention de branche proposerait à l'avenir, au-delà des dispositions à valeur générale, des options ou modules parmi lesquels les acteurs institués au niveau de l'établissement devraient choisir. Ce scénario esquissé par le vice-président d'IG Metall Walter Riester, et auquel certains représentants d'employeurs ne semblent pas fondamentalement hostiles, vise à la fois à trouver des solutions plus proches du terrain et à ramener dans le giron de la négociation centralisée les enjeux qui tendent à glisser vers la tractation locale « sauvage ».

---

1. Michael Kittner, « Der Traum vom ewigen Arbeitsfrieden » (Le rêve d'une paix sociale éternelle), *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.12.1997.

Selon un deuxième scénario, la convention de branche fixerait les standards minima concernant les salaires et les conditions de travail. Des commissions de négociation locales (dans lesquelles siègeraient des représentants d'IG Metall) auraient ensuite à négocier des « conventions complémentaires ». Dans le cas du non-aboutissement des négociations locales, le recours à la grève serait légalement possible. Les promoteurs de ce scénario savent que ce modèle de négociation syndicale sur les lieux même de travail devra être imposé contre une forte résistance des organisations patronales.

Ni l'un ni l'autre de ces scénarios n'a entièrement emporté la conviction des militants et permanents réunis à Darmstadt. Ils étaient nombreux à exprimer leurs hésitations et leurs craintes. Comment mobiliser les salariés pour des enjeux de négociations différenciés voire alternatifs ? Comment prévenir, dans une perspective de négociation décentralisée, la polarisation des situations salariales alors même que les forces négociatrices et syndicales sur le terrain sont de qualités très inégales ? Que penser d'une « négociation » qui se veut plus proche des réalités locales mais reprend à son compte des concessions entérinées dans

les établissements sous la pression de la peur du chômage ?

IG Metall n'a pas soumis au vote ses propositions de réforme qu'elle entend présenter comme autant d'hypothèses de travail lors des négociations qui s'ouvrent actuellement avec les fédérations régionales de Gesamtmetall. En même temps le syndicat est conscient que l'enjeu va au-delà de la pertinence d'un scénario de réforme. Une question peut-être plus centrale concerne la qualité d'implantation et, partant, la capacité de mobilisation effective d'IG Metall. Quelle que soit la forme qu'elle adopte en fin de parcours, la décentralisation de la négociation apparaît comme une tendance à la fois moins inéluctable et moins lourde de menaces de fragmentation face à une bonne tenue syndicale sur le terrain. C'est ce qu'a exprimé un dirigeant régional d'IG Metall à la conférence de Darmstadt : « la qualité de la convention collective de branche a beaucoup à voir avec le taux de syndicalisation. La meilleure protection, c'est plus de 50 % ».

**Sources :**

*Frankfurter Allgemeine Zeitung, Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung*, presse syndicale, documents syndicaux.