

Allemagne

A l'Est, un paysage contractuel fragile

Ingrid ARTUS

Les conventions de branche sont un élément essentiel du système allemand des relations professionnelles. La fixation de normes générales concernant les salaires et les conditions de travail n'intervient pas seulement dans la régulation des conditions de la concurrence ; elle agit aussi sur l'unification des conditions de vie et sur la qualité de la cohésion sociale. Depuis les années 1980 on repère une tendance à la dérégulation et à la décentralisation du système, qui s'est accentuée dans les années 1990 sur fond de crise économique structurelle et d'unification allemande. On observe trois évolutions concomitantes : d'une part, la couverture contractuelle des entreprises est en régression et le taux d'organisation des employeurs est en recul (« érosion externe »).

D'autre part, nombre d'établissements cessent d'appliquer les normes conventionnelles en vigueur. Des conditions salariales déviantes ont parfois l'aval des conseils d'établissements ; parfois elles sont décrétées unilatéralement par l'employeur (« érosion interne »). Les organisations représentatives réagissent enfin de leur côté à une situation en mutation et concèdent aux acteurs dans les établissements des marges de flexibilité accrues, *via* no-

tamment les clauses d'ouverture dans les conventions collectives et la fixation de conditions-cadre au niveau de la branche, conditions que les accords d'établissement ont ensuite à concrétiser. Cette forme de décentralisation de la production des normes concerne actuellement avant tout la régulation du temps de travail. Mais les associations patronales sont en train d'intensifier leurs efforts pour l'étendre également au domaine des salaires.

La tendance à la dissolution des normes unificatrices est particulièrement nette dans les Länder de l'Est. L'Institut de recherches sur le marché du travail et la formation professionnelle (IAB) constatait pour 1997 un fort clivage entre les situations contractuelles est et ouest-allemande. Alors qu'en Allemagne de l'Ouest, 49 % des établissements et 65,3 % des salariés étaient couverts par des conventions de branche, 27,5 % seulement des établissements et 43,9 % des salariés est-allemands étaient dans la même situation.

L'Allemagne de l'Est constitue aussi dans une certaine mesure un laboratoire en matière d'ouverture des conventions de branche vers la négociation d'établissement. Ainsi IG Metall a négocié pour la première fois en 1993 une clause dite de

ALLEMAGNE

« détresse »¹ qui permet aux entreprises est-allemandes menacées, mais globalement viables, de s'écarter pendant un certain temps des normes collectives de la branche. Le déclenchement du mécanisme nécessite toutefois l'examen et l'autorisation préalables des acteurs de branche. Prolongé jusqu'en 2000, cet instrument de flexibilisation a fréquemment été sollicité, notamment pour baisser les niveaux de salaires de 10% environ (Hickel et Kurtzke, 1996). Il est difficile d'évaluer l'ampleur des infractions informelles aux conventions collectives. La situation du bâtiment de Berlin-Est – secteur certes particulièrement malmené par la crise – livre un indice. L'augmentation salariale de 1,3 % inscrite dans la convention collective de 1998 y a été suivie d'une baisse d'environ 6 % de la masse salariale².

La force normative des conventions collectives : une affaire de branche

Un projet de recherche de l'Université de Jena devait permettre de mieux comprendre le rôle normatif des conventions collectives en vigueur ainsi que l'ampleur et les causes des transgressions. Menée dans quelques branches centrales de l'éco-

nomie est-allemande (métallurgie, bâtiment, chimie)³, l'enquête a tout d'abord confirmé le diagnostic d'une réalité contractuelle souvent fragile. Mais elle a aussi fait entrevoir des écarts notables d'une branche à l'autre en ce qui concerne le respect des normes contractuelles.

Dans l'**industrie métallurgique et électrique** est-allemande les infractions à l'égard de la convention collective constituent à l'heure actuelle la règle plus que l'exception. Il est intéressant de noter que ces écarts ne concernent pas tant le salaire mensuel de base des ouvriers et des employés – probablement parce qu'il met en jeu des intérêts centraux des salariés de sorte que des transgressions pourraient facilement mener au conflit. On observe par contre fréquemment la révision à la baisse des éléments contractuels du salaire qui viennent compléter le salaire de base : primes annuelles, primes de congé payé, primes de performance, indemnités d'heures supplémentaires ... L'intensification du travail est souvent considérable et la flexibilisation du temps de travail dépasse les marges (pourtant significatives) prévues dans les conventions de branche. Dans les unités de plus grande taille la dérogation à

1. Une convention collective de la métallurgie de 1991 prévoyait l'augmentation progressive des salaires est-allemands de sorte que ces derniers devaient avoir rattrapé en 1994 les salaires de la métallurgie ouest-allemande. Les associations patronales de la métallurgie est-allemande ont dénoncé cette convention collective avant même son expiration, fait sans précédent dans l'histoire contractuelle allemande. Un conflit collectif de plusieurs semaines a débouché sur un compromis : le calendrier de rattrapage a été prolongé jusqu'en 1996 en même temps que fut introduit le mécanisme de la « clause de détresse », fortement controversé à l'origine dans les milieux syndicaux.
2. Données fournies par le directeur de la *Berliner Sozialkasse* lors de la conférence sur la négociation collective d'IG Metall le 7 décembre à Berlin. Contrairement à d'autres branches, le bâtiment dispose d'un système de caisse sociale généralisée, avec obligation pour les employeurs de déclarer les salaires versés.
3. L'enquête conduite entre juillet 1996 et décembre 1997 à l'Institut de sociologie de l'Université de Jena est basée sur des interviews avec des représentants des organisations patronales et syndicales d'une part et les élus et directions dans 38 établissements des trois secteurs d'autre part. La recherche était centrée sur la région de Thuringe (Artus, Sterkel, Schmidt, 1998).

la convention collective se fait en règle générale (encore) en accord avec les acteurs collectifs de branche. La signature d'une « convention collective de situation de détresse » (*Härtefalltarifvertrag*) est la démarche privilégiée. En même temps nombre d'entreprises plus petites cherchent à contourner complètement la convention collective ou violent ouvertement l'accord de branche.

Les comportements sont plus contrastés dans **l'industrie du bâtiment**. On y observe un éventail plus ouvert des attitudes concrètes face à la convention de branche, qui vont de l'application plus ou moins intégrale à l'ignorance pure et simple. Les filiales est-allemandes de groupes ouest-allemands du bâtiment adoptent dans l'ensemble un comportement très conforme aux textes. Ces établissements offrent des conditions de travail et de salaires largement supérieures à leur environnement. Mais ce haut degré de fidélité contractuelle va souvent de pair avec le recours – particulièrement répandu dans ce type d'entreprises – à des firmes sous-traitantes qui proposent à leurs salariés des conditions de travail bien plus défavorables. Non seulement les filiales des grands groupes mais aussi les établissements est-allemands rattachés à des entreprises ouest-allemandes de taille moyenne respectent les règles contractuelles qui constituent une partie intégrante de la culture professionnelle « artisanale » qu'il s'agit de transférer sur le territoire est-allemand. Le respect des normes contractuelles est toutefois plus précaire dans les entreprises moyennes. Formellement, le « salaire tarifaire » est versé dans la plupart des cas. Pratiquement, il se trouve souvent contourné par le biais d'une classification trop basse. Les restrictions contractuelles, voire légales, sont fréquemment ignorées

dans les domaines du temps de travail, des heures supplémentaires, de la flexibilisation du temps de travail annuel.

Les normes contractuelles sont enfin presque sans influence sur la vie des petites entreprises du bâtiment dont les propriétaires et/ou les directions sont d'origine est-allemande. Les salaires des ouvriers qualifiés étaient dans les entreprises enquêtées de 20 % environ inférieurs au niveau conventionnel. Certes, on observe ici une moindre flexibilisation du temps de travail. Le moindre recours aux heures supplémentaires en été est toutefois compensé par un plus fort recours aux licenciements durant l'hiver : la flexibilisation affecte l'emploi, et non pas le temps de travail. Ces établissements licencient en moyenne environ la moitié de leurs salariés pendant l'hiver. Dans tous les établissements, les déviations à l'égard des normes contractuelles se font sans concertation avec les acteurs de branche sous la forme d'une « flexibilisation sauvage », un nombre significatif d'entreprises du bâtiment restant affilié à l'organisation patronale et, partant, lié aux conventions collectives.

Si les pratiques contractuelles varient dans la métallurgie tout d'abord en fonction de la taille des entreprises, et dans le bâtiment selon la structure de propriété, c'est l'appartenance au secteur économique qui s'avère décisive dans le domaine d'intervention des acteurs professionnels de la **chimie**. On distingue un centre stable et respectueux des normes conventionnelles dans les grands établissements de l'industrie chimique et pharmaceutique, et une périphérie contractuelle précaire dans les entreprises moyennes et petites dans des secteurs voisins (verre, caoutchouc, plasturgie, industrie céramique ...) ¹. La fidélité contractuelle, la stabilité d'adhésion

ALLEMAGNE

dans les grands établissements chimiques et pharmaceutiques est-allemands s'expliquent, d'une part, par l'effet de diffusion de traditions de partenariat social caractéristiques des grands groupes ouest-allemands. Les directions et les conseils d'établissements des (quelques) grands établissements est-allemands sont, d'autre part, en mesure d'agir activement sur la politique de leurs organisations représentatives ce qui renforce l'identification avec ces dernières. La position dominante des grands groupes chimiques et pharmaceutiques dans les associations patronales joue, par contre, un certain rôle dans le mécontentement qu'expriment parfois ouvertement à l'égard de la politique patronale les autres membres de l'organisation patronale est-allemande de la chimie et des secteurs voisins, AVCO. Si ces établissements tendent à quitter plus souvent l'organisation patronale, ils ne refusent pas pour autant toute norme contractuelle. Ils procèdent souvent à une flexibilisation concertée avec les syndicats. La signature d'accords d'entreprises avec l'IG Chemie est une pratique courante – dont les dispositions sont toutefois souvent moins favorables que celles de la convention de branche. On observe en effet l'influence durable des traditions contractuelles ouest-allemandes y compris dans les petits établissements ; ces traditions sont inconciliables avec des formes de flexibilisation « sauvage ». La stratégie de partenariat, pragmatique et coopérative d'IG Chemie facilite ensuite le compromis. Les différents syndicats de branche adoptent en effet des approches différentes face aux demandes d'assouplissement des normes conventionnelles. Si IG Chemie utilise en Allemagne de l'Est les accords d'entreprise dans un sens stratégique comme instrument de flexibilisation contractuelle,

IG Metall tend à éviter la signature d'accords d'entreprise en-dessous des standards de la convention de branche. Pour ce syndicat il s'agit de maintenir les standards généraux et de ne pas créer de précédent pour une révision à la baisse des normes conventionnelles.

Les causes de la fragilité

La gravité des problèmes économiques est souvent évoquée pour expliquer l'érosion des normes contractuelles en Allemagne de l'Est (Ettl et Wiesenthal 1994, Henneberger 1995), face à laquelle la stratégie dite des salaires élevés pratiquée par les organisations représentatives serait inadaptée. Les déficits de fonctionnement des institutions « transférées » à l'Est – notamment du côté patronal – sont également mis en avant. Dans cette analyse, les nouvelles organisations patronales ont souffert au démarrage de la sous-représentation dans leurs rangs des employeurs est-allemands ; un décalage des politiques patronales en a été le résultat, dont les choix ne sont souvent pas acceptés et respectés sur le terrain. Pour séduisante qu'elle soit, l'hypothèse selon laquelle la « fuite contractuelle » serait liée à un niveau trop élevé des salaires conventionnels se confirme pour partie seulement dans les établissements enquêtés. On n'y trouve pas de corrélation positive systématique entre fidélité contractuelle et situation économique. Des salaires plus bas, en dessous du niveau conventionnel ainsi que des conditions de travail moins favorables se trouvent par contre systématiquement dans des établissements de petite taille dont la situation économique est dans l'ensemble plus avantageuse que celle des unités plus grandes¹. Des établissements dont les propriétaires et le management sont est-allemands sont également surreprésentés.

La situation économique des entreprises intervient dans les trois branches comme un facteur explicatif parmi une multitude d'autres – et souvent ce n'est pas le plus important. Les modes spécifiques d'organisation des relations professionnelles jouent par contre un rôle décisif, avec d'une part, les traditions des sites, la culture d'entreprise, les stratégies managériales et, d'autre part, les pratiques représentatives des conseils d'établissements et les modes d'intégration traditionnels des acteurs dans le système conventionnel¹.

Si ce n'est donc pas, ou pas seulement, la situation économique qui pousse les entreprises est-allemandes à sortir du système contractuel, il faut s'intéresser de plus près aux perceptions qu'ont les acteurs des enjeux au niveau des établissements, et aux stratégies qu'ils adoptent face à la convention collective de branche. Ces dernières sont souvent très différentes des comportements que l'on observe à l'Ouest. Les directions est-allemandes développent souvent une conception des normes contractuelles qui, d'une certaine façon, rappelle la réaction réal-socialiste aux directives de la planification étatique. Ces dernières sont perçues comme des contraintes imposées de l'extérieur, qui

ignorent les réalités productives, et qu'il n'est donc guère possible de ne pas « adapter » à la situation concrète. Aussi les compétences normatives des organisations intermédiaires sont-elles parfois difficilement reconnues, seul l'Etat étant accepté comme la puissance régulatrice légitime.

Les conseils d'établissement (*Betriebsräte*) de leur côté font souvent preuve d'une résistance étonnamment faible face à la fixation de normes de salaires et de travail inférieures aux standards conventionnels. Les transgressions des conventions collectives s'organisent souvent de manière consensuelle, et donc aussi avec l'approbation explicite (et apparemment « volontaire ») du conseil d'établissement. Alors que les *Betriebsräte* ouest-allemands agiss(ai)ent traditionnellement comme la « police tarifaire » sur les lieux de travail, leurs homologues est-allemands se distinguent par l'acceptation facile de la dérégulation locale de la convention de branche, surtout face au constat de contraintes économiques (ou à l'explication convaincante de celui-ci).

Cette situation renvoie certes pour partie au chômage élevé et à la pression qu'il engendre dans les établissements :

1. Des enquêtes plus représentatives confirment ces résultats en ce qui concerne la désaffection contractuelle en Allemagne de l'Ouest. L'enquête de l'IAB sur les établissements identifie dans l'existence d'un conseil d'établissement la variable jouant le plus sur la fidélité contractuelle ; l'évolution économique et la rentabilité n'exercent pas par contre d'effet statistique significatif (Kohaut et Bellmann, 1997). L'« enquête sur les entreprises d'Hanovre » portant sur la Basse-Saxe met en exergue l'influence, sur la fidélité aux pratiques contractuelles traditionnelles, du taux d'organisation des salariés et du risque de conflit collectif (Schnabel et Wagner, 1996). Toutes les enquêtes constatent une corrélation entre la taille des établissements et le respect des conventions collectives. L'érosion des normes conventionnelles en Allemagne de l'Est renvoie ainsi aussi à la structure particulière du tissu des établissements : il n'y a quasiment pas de grands établissements dans lesquels on trouve la plupart du temps des relations professionnelles institutionnalisées. Les établissements petits et moyens (avec quelques centaines de salariés au plus) sont largement prédominants ; les conditions de travail y sont plus fortement déterminées de façon informelle et il n'y a souvent pas d'élus dégagés de leurs activités professionnelles.

ALLEMAGNE

beaucoup de salariés sont prêts à consentir des sacrifices considérables pour sauver leur emploi. Mais elle révèle aussi un déficit frappant de culture syndicale dans les établissements est-allemands. Une majorité des élus des *Betriebsräte* est certes syndiquée, à l'Est comme à l'Ouest. Mais la référence syndicale tend à être utilitaire ; l'identification avec la tradition programmatique du mouvement syndical ouest-allemand est fragile ; la participation aux manifestations et autres formations des syndicats est faible ; et les élus des conseils d'établissements se sentent dans l'ensemble beaucoup plus proches des enjeux locaux que des nécessités d'une représentation collective des intérêts. Alors qu'en Allemagne de l'Ouest, l'intensité de la coopération entre les conseils d'établissements et les syndicats externes permet encore aujourd'hui de parler d'une « syndicalisation des *Betriebsräte* et d'une 'conseillisation' des syndicats » (Schmidt, Trinczek 1998), les liens entre conseils d'établissements et syndicats est-allemands sont bien plus distendus. Dans ce sens, la « réalité contractuelle fragile » de l'Allemagne de l'Est est aussi l'expression d'un déficit représentatif des syndicats sur les lieux de travail.

Situation est-allemande et modèle allemand des relations professionnelles

L'érosion massive des normes conventionnelles est-allemandes aura sans doute des répercussions sur le système ouest-allemand. Ainsi certains grands groupes de l'Allemagne de l'Ouest utilisent la situation économique et représentative particulière de l'Allemagne de l'Est pour imposer à leurs filiales est-allemandes de nouveaux standards en matière de salaires, de performances et de temps de travail. Par le jeu de la concurrence intra-

groupe ces changements peuvent ensuite être utilisés pour augmenter la pression sur les conseils d'établissements et les personnels des autres sites. L'exemple est-allemand exerce aussi un effet « exemplaire » négatif sur la politique conventionnelle concernant toute l'Allemagne, en termes notamment de décentralisation de la négociation collective.

En même temps le scénario est-allemand ne peut guère, à court et moyen terme, faire l'objet d'un transfert simple en Allemagne de l'Ouest où les syndicats disposent encore dans les noyaux industriels d'une capacité de mobilisation et de contrainte considérablement plus forte. A beaucoup d'égards on a affaire à un contexte de crise spécifiquement est-allemand dont les racines remontent non seulement au passé réal-socialiste mais aussi aux dynamiques d'une transformation « exogène » à la suite de l'unification allemande. Si l'exemple est-allemand retient l'attention, c'est aussi parce qu'il renseigne en creux sur les conditions de fonctionnement du modèle dual des relations professionnelles allemandes. Certes, le système ouest-allemand a été transféré presque intégralement en Allemagne de l'Est ; certes les organisations représentatives ont étendu très vite et très efficacement leurs structures organisationnelles aux nouveaux Länder, et le système des conseils d'établissement s'y est généralisé à une vitesse presque surprenante. Mais les pratiques de coopération étroite entre les syndicats et les conseils d'établissement n'ont, elles, pas pu être exportées aussi simplement dans le sillage du transfert des institutions. Dès lors que la « dualité », et donc la séparation formelle entre les deux formes de représentation des salariés, locale et syndicale, ne s'accompagne plus de l'articulation et de l'interac-

tion de fait entre les deux niveaux, les syndicats se trouvent exclus des établissements et restent impuissants face aux tentatives séparatistes et aux égoïsmes locaux des *Betriebsräte*. En Allemagne de l'Est, les syndicats sont directement confrontés à ces problèmes, au point de voir mis en question dès aujourd'hui leur pouvoir d'intervention d'acteur centralisé, capable de négocier des compromis. La crise est-allemande du système de négociation collective incite donc à relativiser quelque peu le modèle dual allemand de représentation des intérêts en tant que « modèle à succès » ; ses résultats s'avèrent, à l'analyse, fortement dépendants du contexte dans lequel il fonctionne. Ces observations mettent surtout en garde contre des velléités de transfert du modèle allemand dans d'autres situations culturelles et politiques, comme elles sont en discussion actuellement notamment pour les pays d'Europe centrale (République Tchèque par exemple).

Traduit par Adelheid Hege

Sources :

Artus, Ingrid, Sterkel, Gabriele (1998), « Brüchige Tarifrealität - Ergebnisse einer empirischen Studie zur Tarifgestaltungspraxis in Betrieben der ostdeutschen Metall-, Bau- und Chemieindustrie », *WSI-Mitteilungen*, vol.51, n°7, pp. 431-441.

Artus, Ingrid, Sterkel, Gabriele, Schmidt, Rudi (1998), *Brüchige Tarifrealität. Tarifgestaltungspraxis in ostdeutschen Betrieben der Metall-, Bau- und Chemieindustrie*. Rapport de recherche, Université de Jena.

Bellmann, Lutz, Kohaut, Susanne, Schnabel, Klaus (1998), « Flächentarifverträge im Zeichen von Abwanderung und Widerspruch: Geltungsbereich, Einflussfaktoren und Öffnungstendenzen », contribution au workshop IAB/ZEW « Lohnstruktur, Qualifikation und Beschäftigungsdynamik », 25.-27.11.1998, Iphofen.

Ettl, W., Wiesenthal, H. (1994), « Tarifautonomie in de-industrialisiertem Gelände: Report und Analyse eines Institutionentransfers im Prozeß der deutschen Einheit » *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, vol. 46, n°3, pp.425-452.

Henneberger, F. (1995), « Tarifpolitik in Ostdeutschland : Ende ohne Wende? » *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, vol.21, n°2, pp.255-280.

Hickel, R., Kurtzke, W. (1997), « Tarifliche Lohnpolitik unter Nutzung der Härtefallreglung : Ergebnisse einer Untersuchung zur Praxis in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie » *WSI Mitteilungen*, n°2, pp.98-111.

Kohaut, Susanne, Bellmann, Lutz (1997), « Betriebliche Determinanten der Tarifbindung : eine empirische Analyse auf der Basis des IAB-Betriebspanels 1995 » *Industrielle Beziehungen*, vol. 4., n°4, pp.317-334.

Schmidt, Rudi, Trinczek, Rainer (1998), « Der Betriebsrat als Akteur der Industriellen Beziehungen » in Walther Müller-Jentsch, (ed.), *Konfliktpartnerschaft*, München, Mering, nouvelle éd. (à paraître).

Schnabel, Claus, Wagner, Joachim (1996), *Ausmass und Bestimmungsgründe der Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden: Eine empirische Untersuchung mit Firmendaten, Diskussionspapier Nr.3 der Universität Hannover*.

Wahse, J., Boje, J., Schäfer, R. (1997), *IAB-Betriebspanel. Länderbericht Thüringen. Ergebnisse der ersten Welle 1996*, Berlin.