
Le Rôle des syndicats et du patronat en Allemagne

Alain Lattard

Août 2005

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)
©Ifri, 2005 - www.ifri.org
Institut français des relations internationales
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 - Fax: 33 (0)1 40 61 60 60

La naissance paradoxale du modèle ouest-allemand

Ce que certains appellent le « partenariat social » ne remonte pas aux origines des relations du travail en Allemagne. Bien au contraire ! Dans un pays où la brutalité de la révolution industrielle avait donné naissance à une classe ouvrière nombreuse et concentrée, favorisé l'émergence d'une social-démocratie puissante et figé la majorité du patronat dans l'autoritarisme et la crispation sociale, le climat est d'abord durablement à la lutte de classes. Avant d'être, à partir des années 50 le pays où l'on fait peu grève, l'Allemagne des années 30 connaissait des conflits du travail particulièrement âpres et fréquents ; et avant que la République de Bonn ne se prévale d'une régulation des relations du travail économiquement vertueuse, sous la République de Weimar l'affrontement social a probablement achevé de déstabiliser une situation économique déjà structurellement précaire¹. Le changement de paradigme qui s'amorce au lendemain de la chute du nazisme n'aurait pu être plus radical. Les évolutions, à bien des égards paradoxales, mêlent ruptures et continuités.

En ce qui concerne les formes d'organisation, il y a en 1945 une forte volonté d'innovation dans les syndicats de salariés. Après 12 ans de répression sous le régime hitlérien, on entend tirer la leçon des erreurs du passé, avant tout en mettant fin aux divisions, synonymes de faiblesse, tant vis-à-vis du patronat dans les luttes sociales, que du parti nazi au moment de l'effondrement de la République. Le mot d'ordre est triple : unité, regroupement et centralisation.

L'innovation majeure est le passage au syndicat unitaire. Cet *Einheitsgewerkschaft* doit afficher sa neutralité au regard de l'engagement politique partisan, des choix philosophiques et des références religieuses. Il doit opérer la fusion des courants, jusque là concurrents, des syndicalismes chrétien, libéral, social-démocrate, et accueille tout d'abord aussi les militants communistes. Mais la volonté de regroupement va plus loin : elle conduit à opter également pour un deuxième principe, celui du syndicat de branche, c'est-à-dire dans la plupart des cas des syndicats d'industrie (*Industriegewerkschaft*). Ce mode d'organisation, déjà expérimenté avant la guerre, transcende les différences de statut professionnel (employés, ouvriers – le cas échéant également fonctionnaires) et les identités de métier pour rassembler tous les salariés associés dans une même production : « un établissement, un syndicat » (*Ein Betrieb, eine Gewerkschaft*), tel doit être désormais l'adage. Enfin,

¹ Cf. K. Borchardt, « Zwangslagen und Handlungsspielräume in der großen Wirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre », in K. Borchardt (dir.), *Wachstum, Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik*, Göttingen, Vandenhoeck, 1982.

pour achever de se renforcer, un troisième principe est mis en avant, celui de la centralisation, afin de donner davantage de pouvoir et une part plus importante des ressources aux centrales appelées à chapeauter les syndicats de branche.

Ce programme est incomplètement réalisé. La centralisation se heurte au veto des puissances d'occupation occidentales, qui sont effrayées par la perspective d'une trop forte concentration de pouvoir au sein d'une organisation de masse – elle sera par contre acceptée en zone d'occupation soviétique, facilitant bientôt le contrôle du syndicalisme par le parti communiste. En revanche, les deux autres principes sont mis en œuvre dans la majorité des syndicats des différentes zones occidentales, qui se fédèrent à l'automne 1949 au sein du DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*). Unitaire, le DGB n'en devient pas pour autant syndicat unique, car une partie, minoritaire, des employés et des fonctionnaires préfère adhérer à des organisations restant catégorielles et de métier, respectivement le DAG (*Deutsche Angestelltengewerkschaft*) et le DBB (*Deutscher Beamtenbund*). De même, une frange de syndicalistes chrétiens fait scission à partir du milieu des années 50 pour constituer le CGB (*Christlicher Gewerkschaftsbund - CGB*), ce qui fait aussi renaître des organisations de tendances idéologiquement concurrentes. Au total, environ 80 % des salariés restent pourtant organisés au sein du DGB, ce qui lui donne une position hégémonique. DAG, DBB et CGB sont en quelque sorte les exceptions qui confirment la nouvelle règle, celle de l'unité et de la branche.

Face à ce renforcement opéré dans un esprit offensif, les organisations patronales se reconstituent beaucoup plus discrètement et sans modifier les schémas d'organisation traditionnels, établis dès le début du 20^e siècle. On retrouve donc après 1945 les trois piliers : les Chambres de commerce et d'industrie (*Industrie- und Handelskammern – IHK*) et d'artisanat (*Handwerkskammern*), organismes à statut de droit public et affiliation obligatoire, qui n'ont d'importance pour les relations du travail qu'à travers leur engagement dans la formation professionnelle initiale ; les organisations économiques (*Wirtschaftsverbände*), dont la plus puissante est la fédération des branches d'industrie, le *Bundesverband der deutschen Industrie* (BDI) ; enfin les organisations spécifiques de la fonction d'employeur, ayant seules vocation à traiter les questions sociales et à mener les négociations collectives (*Arbeitgeberverbände* – leur union interprofessionnelle étant la *Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA). Il faut souligner que les deux premières composantes, Chambres et organisations économiques, profitent d'une quasi-continuité organisationnelle et personnelle, de leur rôle logistique indispensable dans l'économie administrée de l'immédiat après-guerre, mais aussi d'une forte identité corporative héritée du 19^e siècle². Aujourd'hui encore, le terme de *Wirtschaft* ne désigne pas seulement un registre particulier de l'activité sociale, mais également les milieux économiques, qui, en vertu de leur capacité d'auto-organisation (*Selbstverwaltung der deutschen Wirtschaft*) se comprennent comme force constituée de la société civile.

² En Allemagne, l'introduction, au demeurant tardive, de la liberté d'entreprise, n'a pas impliqué, comme ce fut le cas en France au moment de la Révolution, une suppression radicale des corps intermédiaires.

Après 1945, les syndicats d'employeurs sont en revanche dans une position défensive, car le patronat est a priori suspecté d'avoir profité du régime nazi – ne serait-ce que grâce à l'interdiction du syndicalisme. En outre, beaucoup analysent d'abord le nazisme comme un avatar du capitalisme, ce qui légitime bien au delà de la gauche traditionnelle le projet de réformes sociales radicales bridant la liberté d'entreprise. Le DGB reprend à son compte un tel projet, en mettant en avant trois revendications clés, qui se veulent indissolublement liées : la socialisation de la grande industrie, une planification indicative de l'économie et la codécision (*Mitbestimmung*) dans les entreprises, les régions et les branches.

Avec la *Mitbestimmung*, le DGB s'inscrit dans la continuité du concept de « démocratie économique » élaboré par le parti et les syndicats sociaux-démocrates à la fin des années 20. Emanant d'un courant politique qui se démarque évidemment du modèle soviétique, cette *Wirtschaftsdemokratie* a sa part d'ambiguïté : l'institutionnalisation d'une représentation paritaire salariés/employeurs à tous les niveaux de l'économie, sur laquelle elle repose, peut être comprise comme une domestication du capitalisme, non comme son renversement. Le premier programme fondamental du DGB (1949), en évoquant la parité entre capital et travail, accrédite plutôt une telle interprétation, la modération du discours étant d'ailleurs rendue nécessaire par l'intégration du courant chrétien. Mais pour les organisations patronales, de telles nuances ne rendent pas plus acceptable la stratégie du DGB. Dans un rapport de force inverse de celui de l'avant-guerre, l'opposition séculaire des deux acteurs sociaux continue donc de s'exprimer vivement : rien n'a encore fait d'eux des partenaires sociaux. La mutation ne s'effectuera que progressivement, grâce à la conjonction de deux évolutions : le renversement de la conjoncture politique et un essor économique durable.

L'espoir un temps caressé par la majorité des syndicalistes que l'après-guerre et l'après national-socialisme voie l'avènement d'un nouvel ordre économique et social est vite déçu. L'attitude dilatoire des occupants occidentaux face aux revendications d'une socialisation de la grande industrie d'une part, et la mise en œuvre, sous responsabilité allemande, d'une politique économique libérale dans les zones occidentales à partir de la réforme monétaire de juin 1948 d'autre part, constituent les signes avant-coureurs d'un retour du balancier à droite. Avec l'investiture du chancelier Adenauer au lendemain de la fondation de la République fédérale, le basculement est irréversible : il ne peut plus être question de socialisation et de planification. Et en matière de codécision, seule la formule de représentation paritaire du travail et du capital aux conseils de surveillance (*Aufsichtsrat*)³ des entreprises de la sidérurgie, acquise sous l'occupation britannique, peut-être pérennisée (et étendue aux mines) par la loi de 1951, non sans difficiles négociations assorties d'une menace de grève générale. S'agissant des compétences du conseil d'établissement (*Betriebsrat* – organe qui représente le personnel au niveau de l'unité de production) et de la représentation salariée aux conseils de surveillance d'entreprises des autres secteurs que le charbon-acier, la loi votée en 1952 (qui règle à la fois ces deux matières) reste très en deçà des attentes syndicales : les

³ Le conseil de surveillance est l'instance légale contrôlant le directoire d'une société anonyme ou d'une coopérative.

salariés n'obtiennent qu'un tiers des sièges à l'*Aufsichtsrat* et le *Betriebsrat* n'est pas doté des droits de codécision économiques souhaités.

Cette défaite laisse des cicatrices. Elle majore en particulier la valeur symbolique donnée à la *Mitbestimmung*, qui, bien que perdant sa fonction initiale (cf. infra), n'en gardera pas moins une place centrale dans l'imaginaire syndical. Mais après avoir exacerbé les oppositions, elle contribue paradoxalement à pacifier les relations sociales en forçant les organisations de salariés à opérer un recentrage stratégique. Le débat sur les structures socio-économiques étant provisoirement clos, c'est en effet la négociation collective qui revient au premier plan. A cet égard, les acteurs sociaux remobilisent les acquis d'une tradition sociale libérale présente en Allemagne dès la fin du 19^e siècle, à laquelle on doit le développement de la négociation collective et du droit du travail après 1918. Certes, les crises économiques et politiques enrayent et dévoient alors la politique contractuelle, mais les mécanismes et les pratiques expérimentés dès cette époque sont un acquis précieux à partir de 1948, lorsque la levée du blocage des salaires ouvre de nouveau un espace de négociation entre capital et travail.

Le retour à des relations pragmatiques entre syndicalisme et patronat est évidemment facilité par la croissance économique qui permet une progression continue des salaires, accompagnée à partir du milieu des années 50 d'une réduction du temps de travail. L'évolution des programmes syndicaux, où s'estompent les revendications anticapitalistes, rend parallèlement manifeste, à rebours des préventions idéologiques, l'installation progressive dans une économie sociale de marché qui prodigue une aussi sensible amélioration des conditions de vie. Le DGB ne peut d'ailleurs qu'être conforté par le mouvement semblable qui s'opère au sein du SPD et conduira à l'adoption du programme de Bad Godesberg en 1959. Parallèlement, l'existence de deux organisations dans le camp patronal facilite aussi l'évolution du climat social. Dans les premiers temps, la primauté des enjeux économiques avait renforcé le poids du BDI, organisation dominée par l'industrie lourde, qui, dans la tradition de l'avant-guerre, défend des positions sociales très agressives. Mais peu à peu, le BDA prend de l'importance et peut affirmer une stratégie propre, beaucoup plus modérée. Certes, l'idée de partenariat social qu'il met en avant ne convainc guère au sein du DGB, mais, rompant avec le langage de la suspicion et de l'affrontement, elle contribue aussi à l'installation d'un nouveau type de relations de travail.

Au milieu des années 50, le système de relations professionnelles achève également de se construire sur le plan institutionnel. Aux mécanismes de codécision aux différents niveaux, précédemment fixés par la loi (cf. supra), s'ajoutent bientôt des règles très novatrices de négociation collective. Sous la République de Weimar un système d'arbitrage obligatoire avait fortement impliqué l'Etat dans l'affrontement entre capital et travail, déresponsabilisant les syndicalismes et politisant les enjeux de la répartition des revenus. Pour éviter le risque de telles dérives, après la guerre, gouvernement et partenaires sociaux bannissent d'un commun accord l'intervention de la puissance publique. La nouvelle « autonomie conventionnelle » (*Tarifautonomie*) est fondée sur le droit du juge. Dès 1955, le Tribunal fédéral du travail (*Bundesarbeitsgericht* – BAG) apporte une contribution décisive à l'encadrement des relations de travail en

limitant les conditions de recours à la grève : l'arrêt collectif de travail est illicite s'il intervient pour des motifs politiques. Les syndicats protestent, mais, soucieux de mettre en place des mécanismes remplaçant l'arbitrage d'Etat d'avant 1933, ils concluent à peu près au même moment avec la BDA un accord cadre interprofessionnel prévoyant la mise en place dans les branches d'instances volontaires de conciliation. Si, en régulant ainsi le conflit, les signataires veulent avant tout dissuader l'Etat d'intervenir, la défense de l'autonomie conventionnelle se traduit finalement par une autodiscipline qui va dans le même sens que la jurisprudence du BAG : la grève doit désormais rester l'exception.

Dix ans après la fin du régime nazi, les évolutions organisationnelles, institutionnelles et idéologiques internes au système de relations de travail, mais aussi son insertion dans un environnement politique stable et une économie prospère ont donc généré une mutation profonde. Au principe d'affrontement a succédé le dialogue et, sans que les conflits soient pour autant exclus, prévaut la recherche du compromis. Ce tournant peut paraître paradoxal dans la mesure où la décennie d'après-guerre voit d'abord s'affronter un patronat braqué par les revendications anti-capitalistes et un syndicalisme qui, après avoir eu le vent en poupe, est frustré devant la perte de ses espoirs de transformation sociale. Remis en perspective, ce tournant apparaît pourtant moins étonnant, car dans l'histoire du syndicalisme social-démocrate, qui est l'épine dorsale du DGB, la dimension pragmatique de l'action l'a toujours emporté sur la lutte pour un projet de société⁴. C'est probablement du côté du patronat que la rupture avec le passé est la plus nette, et que s'amorce alors seulement l'apprentissage progressif d'une culture de compromis.

Ceci dit, le nouveau système des relations du travail peine tout d'abord à trouver une légitimité sociale globale. Au début des années 50, beaucoup de responsables politiques et d'intellectuels affichent une méfiance marquée pour les groupes de pression. Ainsi, le lobbying du BDI contre la législation anti-cartel, tout comme les grèves organisées en 1951 et 1952 par le DGB et ses syndicats contre les lois sur la codécision suscitent des mises en garde solennelles, car elle sont perçues comme une menace pour la démocratie⁵. La référence dominante est encore celle d'un Etat fort, seul à même de dépasser le particularisme social pour défendre le bien commun. Il faudra attendre le début des années 60 avec la diffusion des théories pluralistes influencées par la science politique américaine, pour que l'expression et la pression d'intérêts sociaux divergents soient acceptées avec plus de sérénité.

⁴ En témoignent entre autres, dès avant 1914, l'accent mis sur l'autonomie par rapport au SPD, permettant notamment de se démarquer plus facilement des appels de la gauche à la grève révolutionnaire de masse, au lendemain de l'armistice de 1918, tous les efforts déployés pour endiguer les désordres révolutionnaires, notamment en négociant avec le patronat au sein de la *Zentralarbeitsgemeinschaft*, enfin, l'engagement dans la négociation collective sous la République de Weimar.

⁵ Th. Eschenburg, *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart, Deutsche Verlag-Anstalt, 1956, est la trace la plus notable de cette polémique.

Syndicats et patronat dans la culture politique de la RFA

Idéal type...

C'est sans doute en se référant à l'un de ceux qui a contribué à ce tournant pluraliste, le sociologue Ralf Dahrendorf, qu'aujourd'hui encore on appréhende le mieux la culture politique des relations du travail en Allemagne. Elles illustrent parfaitement sa thèse de « l'institutionnalisation du conflit de classe » dans les sociétés industrielles⁶. Il y a en effet institutionnalisation au triple sens d'organisation rationnelle, de reconnaissance officielle, mais aussi de contrôle et de domestication.

L'institutionnalisation est d'abord rendue possible par la simplification du paysage organisationnel résultant des nouveaux modes de recrutement des syndicats de salariés adoptés après 1945. Les principes d'unité et de syndicalisme d'industrie, en regroupant les forces, permettent d'avoir une expression des intérêts salariaux puissante (les taux de syndicalisation oscillent jusqu'à la fin des années 80 entre 35 et 40 %). La puissance est à la fois gage d'efficacité, mais aussi de représentativité, donc de légitimité. La quasi absence de concurrence conforte cette légitimité, mais parce qu'elle évite le morcellement de la négociation, les effets de surenchère et facilite le respect des engagements pris, elle est aussi un gage de fiabilité. En d'autres termes, la recomposition du syndicalisme salarial le fait accéder au même statut que son pendant patronal, celui de représentant de l'intérêt général des forces sociales dont il est l'expression.

L'impression de solidité et de fonctionnalité qui est donnée vers l'extérieur, vaut aussi largement pour l'univers syndical vu de l'intérieur. La relation des salariés à leur organisation y est plus instrumentale qu'affective, plus demandeuse (et productive) d'efficacité que d'identité et de satisfactions symboliques. Il n'est d'ailleurs pas fortuit que le terme français de « militant » n'ait pas vraiment d'équivalent dans le vocabulaire allemand. Le permanent est un « *Funktionär* », terme qui parle de lui-même. Non pas que l'engagement, la générosité et les moments où l'action calculée devient mouvement social – p. ex. lors de conflits durs, ne soient absents du syndicalisme allemand. Mais le moment rationnel prévaut, l'organisation est avant tout un appareil auquel on peut se fier. Cet appareil

⁶ Cf. R. Dahrendorf, *Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft*, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1957.

a d'ailleurs les moyens de ses ambitions, car en prélevant des cotisations élevées (en moyenne 1 % du salaire brut de ses membres), il dispose d'une infrastructure (nombre de permanents et moyens matériels) particulièrement développée, et offre des services, les principaux étant l'assistance juridique et l'indemnité en cas de grève. Bien que plus invisible, puisqu'agissant par nature de façon moins démonstrative, l'organisation des intérêts patronaux n'en est pas moins systématique. La représentativité est réputée élevée, les entreprises sont aussi regroupées par branches, quelle que soit leur taille ; la discipline lors des négociations et des conflits est avérée, et comme pour le syndicalisme de salariés, les syndicats d'employeurs fidélisent leurs membres en leur offrant des services appréciés.

Ainsi, la force et la représentativité des acteurs collectifs leur confère une reconnaissance à la fois dans leur sphère d'implantation sociale respective et de la part de la société tout entière. D'ailleurs, ces acteurs sont, comme en France, associés à la gestion d'un certain nombre d'institutions de l'Etat providence, telles que l'Office fédéral du travail ou les caisses d'assurance sociales. Mais la reconnaissance d'un certain pouvoir est inséparable de sa limitation. Leur principal terrain d'intervention, la négociation des salaires et des conditions de travail illustre à quel point « l'institutionnalisation du conflit de classe » est en même temps sa domestication.

L'autonomie contractuelle évoquée plus haut, voulue par les acteurs sociaux pour préserver leur liberté d'action, en circonscrit étroitement l'expression. Certes, la jurisprudence du Tribunal fédéral du travail renforce le syndicalisme en lui donnant le monopole de la grève (les grèves sauvages sont donc illicites), mais il en limite corrélativement l'utilisation. Une grève ne peut porter que sur l'objet habituel de la négociation collective (interdiction de la grève politique), elle doit, comme le lock-out, être proportionnée à l'ampleur de l'enjeu, elle ne peut être déclenchée tant qu'une convention collective est valide (principe de paix contractuelle – *Friedenspflicht*), et lorsque qu'il s'agit de trouver un nouvel accord à expiration de celle-ci, elle ne peut intervenir qu'après épuisement de toutes les possibilités de négociation (principe de l'*ultima ratio*). Pour contraignant qu'il soit, ce cadre n'empêche pas les conflits, qui, s'ils sont statistiquement peu fréquents, peuvent être en revanche très durs et très longs. L'affrontement est canalisé, mais il existe et justifie l'appellation de « partenariat conflictuel » (*Konfliktpartnerschaft*) que certains spécialistes emploient pour qualifier les relations de travail allemandes.

Ce qu'elle perd en spontanéité, la négociation contractuelle le gagne en lisibilité. Les conventions, négociées pour une branche et, la plupart du temps, pour l'ensemble du territoire, limitent pour les employeurs le temps de l'incertitude, car une fois conclues, l'horizon social est dégagé et le paramètre coût du travail est fixé jusqu'à expiration de l'accord. Etabli à cette échelle et se déclinant en un petit nombre de branches, le compromis est en outre visible dans l'espace public. Pour les branches les plus importantes, les négociations, en générale annuelles, sont systématiquement suivies par la presse, et leur résultat est largement discuté et apprécié tant comme indicateur du climat social que dans sa signification macro-économique.

On retrouve des mécanismes de domestication du conflit tout aussi puissants dans l'entreprise. Ainsi, au niveau des unités de production, le syndicalisme n'est pas institutionnellement présent (il n'existe pas de section syndicale d'entreprise comme en France). Le seul organe représentatif des salariés, le Conseil d'établissement (*Betriebsrat*), comprend certes le plus souvent des syndicalistes, cependant ils ne siègent pas en tant que membres de leur organisation, mais comme élus (sur des listes syndicales) de l'ensemble du personnel. La nature de leur mandat leur impose donc de faire prévaloir les intérêts de l'établissement sur une politique syndicale globale. De plus, le Conseil est tenu par la loi de travailler avec l'entrepreneur « dans un esprit de collaboration confiante » (*Betriebsverfassungsgesetz* – art. 2) et, corrélativement, ne peut imposer ses vues en ayant recours à la grève. Il faut donc s'entendre et, sur les matières où la représentation salariale dispose du plus fort degré de codécision, il faut trouver un compromis dans une instance *ad hoc* de conciliation (*Einigungsstelle*).

Les pouvoirs du *Betriebsrat*, qui ont trait surtout aux questions sociales, de personnel et à certains aspects de l'aménagement de la production, règlent donc des questions spécifiques à l'établissement, en s'inscrivant dans le cadre macro-social défini par la convention collective. Cette construction institutionnelle a été conçue pour opérer une stricte distinction entre l'échelon habituel de la négociation collective, la branche, et celui de l'entreprise, avec, à chaque niveau, des acteurs, des objets de négociation et des logiques spécifiques ; elle tend à souder une sorte de « communauté des producteurs » et à la protéger du déclenchement de conflits ouverts. Il n'est donc pas étonnant que le *Betriebsrat* soit, dans l'ensemble, bien accepté par les patrons, certains d'entre eux n'y voyant même que l'institutionnalisation de ce qu'un manager soucieux de sa culture d'entreprise ferait de toutes façons naturellement⁷. Plus encore, en temps de crise, il est l'instance où peuvent s'élaborer des solutions de compromis au plus près des impératifs de production qui permettent à l'entreprise de rebondir. Quant à la codécision dans les conseils de surveillance, elle a aussi largement perdu son caractère conflictuel. La parité entre représentants du travail et du capital, accordée dès 1951 dans l'industrie métallurgique et minière, puis étendue, bien que de façon moins favorable aux salariés, aux grandes entreprises des autres secteurs en 1976, était initialement perçue dans les milieux patronaux comme une menace pour l'ordre économique libéral. En pratique, elle s'avère n'être finalement rien d'autre qu'une procédure de recherche systématique du consensus.

Qu'il s'agisse de négociation collective ou de codécision, les mécanismes de réduction des conflits, en isolant le système des relations du travail des débats de politique générale et de société, le rapprochent d'autant plus étroitement du système économique. Ainsi, la *Mitbestimmung*, dès lors qu'elle n'est plus flanquée des deux autres revendications du programme syndical de 1949, la socialisation de la grande industrie et la planification indicative de l'économie, n'a plus rien de révolutionnaire. Non seulement, elle humanise la logique de marché en la dotant d'un correctif

⁷ F. Wassner, « Kommunalwahl in deutschen Betrieben », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 mars 1994.

social institutionnalisé, mais utilisée comme outil de mobilisation du personnel en temps de crise, elle peut même la renforcer.

De cette intégration au système économique, les relations du travail ont su tirer une double légitimité : interne dans un premier temps, car dans la décennie du « miracle économique », ce sont les salariés qui, touchant les dividendes de la croissance, font plus facilement leur deuil de la Démocratie économique et se rallient à la régulation sociale de l'économie sociale de marché. Cette légitimité interne se renforce à partir des années 80, au fur et à mesure que le patronat se convainc peu à peu des vertus de la *Mitbestimmung* en période de crise. Mais elle se double bientôt d'une légitimité externe lorsqu'une grande partie de l'opinion, comparant les performances économiques de l'Allemagne à celles de ses voisins, voit que la défense des acquis sociaux s'est plutôt faite dans le respect des grands équilibres macro-économiques et surtout sans que soit freinée la compétitivité.

On voit que l'action syndicale s'insère bien dans un modèle de croissance tiré par les exportations, au moins tant que celui-ci, supposant une forte productivité, requiert une qualification élevée, donc paraît justifier un haut niveau de salaire. Dans ce cadre, syndicats et patronat sont à même de trouver les compromis modernisateurs, ces coalitions de productivité garantes d'une bonne insertion dans l'environnement économique international. Vu sous cet angle, le système des relations du travail, outil d'adaptation à la mondialisation, prend toute sa part dans la *success story* de l'Economie sociale de marché, composante essentielle de l'identité politique allemande. Et il illustre ce qu'ont retenu longtemps (à peu près jusqu'au milieu des années 90) les admirateurs du « modèle allemand » : l'efficacité du social bien géré.

... et réalité

Dans ce qu'elle a d'idéal-typique, une telle analyse gomme pourtant des aspects importants de la réalité. Elle néglige l'existence de cultures sociales spécifiques selon les branches (climat partenarial dans la chimie, confrontation dans la métallurgie) ou les régions (p. ex. les relations plus distendues entre *Betriebsräte* et syndicats dans les nouveaux *Bundesländer*). Elle ignore le décalage qui peut exister entre le cœur du système, situé principalement dans les grandes et moyennes entreprises des grandes branches industrielles, et sa périphérie – très petites entreprises, activités comme l'hôtellerie-restauration ou l'artisanat du bâtiment, où compte tenu de la faiblesse des taux d'organisation (tant du côté syndical que patronal) et la rareté des *Betriebsräte*, la logique décrite ci-dessus ne s'applique qu'en pointillé. Enfin, notre présentation donne une image trop schématiquement linéaire de la réconciliation des syndicats avec l'ordre économique existant. En témoigne la période de turbulence des années 70, où, sur fond de contestation étudiante ravivant les références marxistes dans la jeunesse syndicale et même au sein de certains états-majors, l'espoir déçu d'obtenir une amélioration de la

Mitbestimmung grâce à l'appui du gouvernement SPD exacerbe les tensions sociales.

Mais ce qu'il faut surtout nuancer et problématiser, c'est le rapport des syndicats au politique, à la fois ambigu dans les relations entre les acteurs, et problématique dans les rapports structurels entre sphère sociale et sphère politique. L'ambiguïté est indéniablement présente dans les relations entre le DGB et les partis politiques. En effet, comment parler d'indépendance syndicale lorsqu'on sait que dans leur très grande majorité, les dirigeants syndicaux, tant des organisations de branche que de la centrale, sont membres du SPD, et qu'au moment des campagnes électorales leurs organisations manquent rarement de manifester clairement – bien qu'avec certaines prudences oratoires – leur préférence pour les candidats sociaux-démocrates ? Certes, le poids du SPD au sein du DGB n'est pas surprenant, dans la mesure où il reflète le déséquilibre séculaire entre le courant syndical social-démocrate et son concurrent chrétien. Mais on se demande alors d'autant plus comment, une fois révolue la conjoncture unanimiste d'après-guerre, le syndicalisme a pu rester unitaire ?

Trois éléments peuvent contribuer à donner une réponse : tout d'abord, le fait que tout en entretenant une relation privilégiée avec le SPD, le DGB ne lui a jamais été inféodé. Dans toutes les phases où, au niveau fédéral, le SPD a été au gouvernement, le syndicalisme a su, à des moments clés, affirmer son autonomie stratégique⁸ : la capacité revendicative sur le dossier de la *Mitbestimmung* au milieu des années 70, la sortie de l'*Action concertée* à la fin de la même décennie, les désaccords avec la politique d'austérité budgétaire du dernier gouvernement Schmidt, sans parler des conflits plus récents avec le gouvernement Schröder (cf. infra) en apportent la preuve. Deuxièmement, depuis la fin des années 50, la RFA n'est plus un pays où les débats socio-politiques sont posés en terme d'alternatives radicales. Avec la marginalisation des communistes consécutive à la division du pays (qui va d'ailleurs de pair avec leur exclusion des syndicats au début des années 50) et le ralliement du SPD à l'économie sociale de marché, la défense d'un projet spécifique de société propre à justifier des clivages organisationnels n'est plus de mise. Enfin, l'unité syndicale est évidemment aussi préservée par l'autonomie contractuelle : conçue comme un « cordon sanitaire » protégeant la sphère politique du conflit capital-travail, cette autonomie isole réciproquement l'action syndicale des oppositions partisans. Le DGB souligne bien que la neutralité vis-à-vis des partis politiques ne signifie pas l'apolitisme. Mais l'intervention dans les débats de société, faute d'être assortie de moyens d'intervention autonomes, reste au niveau des déclarations de principe et relativement marginale par rapport à la négociation collective, raison d'être véritable des organisations.

Ceci dit, cette autonomie contractuelle n'échappe pas à une contradiction structurelle fondamentale de nature économique. L'isolement des régulations sociales de la sphère politique est pertinent pour une pensée économique néo-libérale où la dynamique de croissance procède des mécanismes autonomes du marché. Si dans la phase initiale de

⁸ Cette autonomie stratégique avait été affirmée de longue date, dès avant la Première Guerre mondiale, bien que le SPD fût alors officiellement le « parti frère » des syndicats libres.

reconstruction du pays, cette vision n'est tout d'abord pas contredite par la réalité, avec le ralentissement de la croissance, la crise de 1966/67 et le passage à une politique économique keynésienne, l'autonomie contractuelle devient problématique. Car si, comme on l'a vu plus haut, elle est un levier puissant pour subordonner les régulations professionnelles à la logique microéconomique de marché, elle ne garantit pas autant qu'on a bien voulu le dire une bonne gouvernance macro-économique⁹. Du fait de leur puissance et du caractère centralisé des négociations, les syndicats sont en effet à même de peser directement sur les grands équilibres macro-économiques. Et rien ne dit que le rapport de force au niveau de la branche induise une répartition des revenus macro-économiquement positive. Dès lors, les impératifs économiques conduisent régulièrement à remettre en question l'autonomie contractuelle.

La première intervention en ce sens est le fait du gouvernement de Grande coalition à partir de 1967, puis de son successeur social-libéral en 1969, au nom d'une politique conjoncturelle keynésienne. Dans le cadre d'une Action concertée (*konzertierte Aktion* : il s'agit donc de persuader, non de contraindre !), les syndicats acceptent d'abord d'adapter leurs revendications aux recommandations du gouvernement. Mais lorsqu'avec la reprise de la croissance, les bénéfices des entreprises explosent, les salariés se rebellent contre la modération qui leur est imposée, et une vague de grèves sauvages en 1969 rend la participation syndicale malaisée. L'arrivée de la crise ainsi que la détérioration du climat social consécutive à la querelle sur la *Mitbestimmung* les conduisent à interrompre complètement l'expérience à la fin des années 70.

Quinze ans plus tard, c'est paradoxalement d'un syndicat qu'émane la proposition d'une collaboration avec l'Etat. Il est vrai qu'entre temps le chômage a atteint des niveaux records, et que le discours patronal accusant les syndicats de ne défendre que les intérêts des « salariés détenteurs d'un emploi » (*Arbeitsplatzbesitzer*) incite à réagir. Ainsi, le syndicat de la métallurgie (*IG-Metall*) offre aux employeurs de sa branche et au chancelier Kohl de conclure un « Pacte pour l'emploi », dans lequel en contrepartie d'un gel des salaires, seraient décidées des créations d'emplois et un certain nombre de mesures législatives concernant le marché du travail. Mais le gouvernement, cette fois-ci chrétien-démocrate/libéral, est avant tout préoccupé de réduire les charges sociales, et le patronat peu enclin à prendre les engagements souhaités. La concertation, amorcée dans des réunions au sommet à la chancellerie, n'aboutit à rien.

La dernière tentative, mise en œuvre par le gouvernement Schröder, est plus ambitieuse. C'est un véritable forum permanent, où partenaires sociaux et gouvernement sont invités à débattre de tous les grands problèmes sociaux du moment tout au long de la législature (1998 à 2002) que le chancelier veut mettre en œuvre. La solennité de ce « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité » est à la mesure des enjeux. A la différence de ses prédécesseurs des années 60, la social-démocratie

⁹ Pour le politologue américain Peter J. Katzenstein (*Policy and Politics in West Germany : The Growth of a semi-sovereign State*, Philadelphia, Temple University Press, 1984) les relations du travail ne sont même qu'un cas particulier d'un mode gouvernance global tirant partie de l'autonomie sociale pour déléguer une part de responsabilité publique. Elles illustreraient la force de l'Etat faible.

des années 90 ne croit plus que les problèmes de l'emploi sont principalement affaire de pilotage conjoncturel – la conjoncture n'étant, de toute manière, guère plus influençable par des politiques menées à l'échelon national. Elle entend rendre plus attractif le site Allemagne, et place au centre de ses préoccupations la maîtrise du coût du travail. Le Pacte a donc l'ambition d'aborder tous les thèmes rejaillissant sur ce paramètre, donc au delà du salaire direct, de débattre aussi du temps de travail, de la formation professionnelle et, pour réussir à enrayer la hausse des cotisations sociales, des problèmes structurels de l'Etat social. L'échec du Pacte est flagrant : le lourd appareil institutionnel mis en place s'enraye rapidement. Non seulement, peu de propositions sont formulées, mais les (rares) réformes significatives menées à bien par le gouvernement sur des thèmes inscrits à son ordre du jour, l'institution d'une retraite complémentaire par capitalisation et la réorganisation de l'Agence fédérale du travail, ont été finalement élaborées dans des instances le court-circuitant.

Cet échec illustre la solidité de l'architecture institutionnelle des relations du travail. Car l'ouverture d'un vrai dialogue achoppe essentiellement sur l'autonomie conventionnelle, que les syndicats de salariés refusent de mettre en jeu dans les échanges politiques du Pacte : ils rejettent toute modération salariale durable concédée sous influence. Dans le système allemand des relations du travail, le recours à des régulations tripartites reste donc une exception,¹⁰ le jeu à deux, entre partenaires sociaux, l'invariant fondamental aux yeux des syndicats de salariés. On peut voir tout d'abord dans ce choix la forte valorisation de l'autonomie de la société civile. Mais il faut sans doute aller au delà d'une lecture purement politique. Car c'est bien d'économie politique qu'il s'agit. En défendant bec et ongles le statu quo institutionnel, les syndicats expriment leur désaccord de principe avec une social-démocratie convertie à la dérégulation et la politique de l'offre. Il s'agit pour eux de ne pas avaliser l'utilisation des salaires, tant leur niveau général que leur structure, comme variable d'adaptation dans la crise. C'est dire, pour varier la formule de Dahrendorf citée plus haut, qu'en défendant les institutions, les syndicats défendent ce qui leur reste de lutte des classes. Le problème, c'est que cette résistance ne préserve pas non plus les relations du travail d'un avenir incertain.

¹⁰ La prégnance de la culture de compromis est illustrée par la fortune de l'idée de « Pacte » : outre le Pacte pour l'emploi initié par le chancelier au niveau fédéral, il n'est guère de *Land* où des consultations tripartites n'aient été instituées sous ce nom à la fin des années 90. Par ailleurs, de très nombreux accords d'entreprise visant à la sauvegarde de l'emploi reprennent le terme de pacte.

Quel avenir pour les relations du travail ?

Manifestement, c'est l'articulation entre le système des relations du travail et le système économique qui fait aujourd'hui problème : le cercle vertueux des années 80, dans lequel les relations professionnelles pouvaient être considérées à la fois comme amortisseur social et comme facteur de compétitivité (notamment à travers les politiques de flexibilité interne), paraît bien enrayé.

Au contraire, la crise économique sape désormais les fondements du système. Elle le mine d'abord de l'intérieur en modifiant en profondeur les mécanismes de la négociation collective. Une des tendances lourdes est la décentralisation du niveau de négociation, avec une fixation des normes qui est de plus en plus transférée de la branche vers l'entreprise. On peut louer ce mouvement qui démontre la capacité du système à s'adapter aux spécificités productives du terrain. Le problème, c'est que, du même coup, le caractère unificateur de l'accord de branche s'efface. Le rôle du syndicat, dont la vocation initiale est bien de transcender les égoïsmes d'entreprise, en est affaibli, la fonction des Betriebsräte est inversement surchargée, au point d'excéder parfois les ressources de l'institution. Mais l'érosion de l'accord de branche, c'est aussi l'adieu au principe selon lequel les entreprises de cette branche se font peu concurrence sur le coût du travail. La mise à mal de ce principe a beau répondre à une logique économique irréfutable, qui invoque les impératifs de flexibilité sur un marché de plus en plus mondialisé ; en remettant en cause la référence de branche, donc la faible dispersion salariale, elle fait disparaître un espace d'autonomie du social. C'est d'abord à ce niveau micro-économique que l'économie sociale de marché est désormais moins sociale.

A cette modification des règles du jeu de la négociation collective s'ajoute la défection des joueurs. Une part croissante du patronat, estimant que la politique contractuelle reste malgré tout trop rigide, n'adhère pas ou plus aux syndicats d'employeurs et échappe de ce fait à ce qui reste de règle commune. Par suite de cette « fuite conventionnelle » (Tarifflucht), le paysage social tend de plus en plus à devenir un trompe-l'œil, car de moins en moins d'entreprises, donc de salariés, sont couverts par les conventions collectives. Non seulement les régulations de la société civile perdent de leur substance, mais leur portée se rétrécit.

Par ailleurs, la crise économique mine aussi la légitimité sociale globale des relations du travail. Le discours dominant les rend en effet coresponsables de la montée du chômage pour avoir maintenu un niveau des salaires trop élevé, une différenciation des rémunérations trop faible et

des charges sociales excessives. Cette critique était certes présente dès les années 80 – c'est bien pour démentir le reproche d'égoïsme syndical que l'IG-Metall avait fait sa proposition de Pacte à l'automne 1995, mais la nouveauté est qu'aujourd'hui, elle déborde largement les milieux conservateurs et patronaux. Gratifié depuis les années 60 d'un statut de contestataire institutionnalisé (et en fin de compte utile) de l'économie sociale de marché, le syndicalisme est en train de devenir pour une part croissante de l'opinion le représentant des intérêts particuliers d'une minorité de salariés privilégiés. C'est parce qu'une telle critique mord maintenant sur la social-démocratie, qu'on assiste actuellement à un véritable divorce politique entre le DGB et le SPD. Après l'échec retentissant du Pacte pour l'emploi, le chancelier a en tout cas annoncé ne plus vouloir subordonner ses décisions à l'obtention préalable d'un consensus avec les acteurs sociaux. L'agenda 2010 a été élaboré sans consultation avec les syndicats et, plus encore, largement à rebours de leurs revendications. La culture politique allemande en deviendrait-elle bientôt plus jacobine ?

Aux effets de la crise économique s'ajoute la menace de l'étiollement organisationnel. Depuis une décennie environ, les effectifs des organisations de salariés et d'employeurs ne cessent de s'affaiblir. Du côté patronal, c'est la résultante à la fois d'un choix conscient, celui des employeurs souhaitant ne pas être liés par la norme conventionnelle, et d'une évolution structurelle consécutive à la diffusion de la production en réseau, qui fait croître le nombre de petites unités où le réflexe de l'adhésion corporative est étranger à la culture d'entreprise. Du côté syndical, on pâtit d'un déficit de recrutement chez les jeunes, les femmes, les employés et, plus généralement, dans les secteurs non-industriels. Ici, c'est d'abord le fonctionnement de l'organisation, ses revendications et son discours, centrés traditionnellement sur l'ouvrier professionnel masculin, qui sont en cause. Mais il y a aussi l'évolution des formes du travail, notamment la généralisation de la précarité, et celle des comportements, de plus en plus individualistes, qui rendent plus difficile l'organisation de la solidarité ou estompent le sentiment de son besoin. La baisse des taux d'organisation (tombés aujourd'hui aux alentours de 25 %) accredité évidemment le reproche de n'être plus que la représentation d'intérêts particuliers.

Les contraintes économiques et la montée de l'individualisme se conjuguent donc pour ébranler les institutions, les acteurs, mais aussi les valeurs du système allemand de relations du travail. Les mutations en cours vont probablement continuer à réduire l'autonomie des régulations sociales, ainsi qu'à décentraliser et pluraliser les normes qu'elles produisent. Certes, la recherche du compromis collectif est probablement appelée à rester la valeur de référence¹¹, notamment parce que le changement est graduel, que, structurellement, les institutions y poussent, et, plus fondamentalement, parce que l'expérience des cinq dernières décennies a ancré dans les mentalités l'idée que l'affrontement incontrôlé était improductif. Mais par leur teneur, ces compromis seront nécessairement plus fragmentaires. Ce que le système peut retrouver de

¹¹ En témoigne l'accord conclu le 16 juin 2004 entre le gouvernement fédéral, le patronat et le DGB, visant à assurer une augmentation du nombre de places d'apprentissage.

fonctionnalité économique, il ne pourra que le perdre en termes de prévisibilité, de fiabilité et, *last but not least*, d'égalité sociale.