

« Des relations sociales en plein bouleversement »

Un entretien avec Wolfgang Schroeder

Grèves à répétition des cheminots allemands depuis l'été, grève dure à Deutsche Telekom en juin dernier, introduction probable d'une sorte de SMIC pour les facteurs à partir de 2008... Les relations sociales allemandes sont devenues méconnaissables : non seulement, les traditionnels syndicats unitaires de branche semblent céder la place à des organisations catégorielles, mais le gouvernement fédéral commence à prendre une part active dans la fixation des salaires, comme en atteste le débat sur l'introduction outre-Rhin d'un salaire minimum légal (voir REA 79/06). Cette évolution est très prononcée dans le secteur des services, où elle affecte tout particulièrement les services d'intérêt général. On peut se demander dès lors si les mutations des activités, et plus particulièrement la libéralisation en cours des anciens services publics, ne sont pas en train de modifier en profondeur le modèle allemand du partenariat social et de remettre en question le modèle de la convention collective de branche...

Pour comprendre les enjeux de la situation, nous avons interrogé le Prof. Wolfgang Schroeder (Université de Kassel) théoricien réputé des relations sociales allemandes et ancien praticien, puisqu'il exerça au préalable diverses fonctions éminentes au sein du directoire d'IG Metall (politique européenne, politique sociale).

L'Allemagne a toujours fait figure de modèle en matière de partenariat social, avec ses conventions de branche. Or les récents conflits à la poste ou aux chemins de fer rappellent plutôt une situation « à la française ». Qu'en est-il ?

Il est vrai que, de longues décennies durant, les relations industrielles allemandes étaient hautement prévisibles, planifiables, et étaient source de paix sociale. Le modèle allemand était fondé sur une sorte de corporatisme qui, dans la pratique, apportait une contribution majeure à la croissance comme à la sécurité sociale. Dans le cadre de l'autonomie tarifaire (*Tarifautonomie*), c'est-à-dire l'autonomie des partenaires sociaux garantie par la Constitution, fédérations patronales et syndicats négociaient des conventions (*Tarifverträge*), sans que l'Etat n'ait un rôle à y jouer. Contrairement donc à ce qui est le cas en France, salaires et durée du travail sont fixés par voie contractuelle, non par la loi. Ce modèle reposait sur le concept du syndicat unitaire de branche qui explique en large partie la remarquable stabilité des relations industrielles en Allemagne : au niveau de chaque branche, il n'existe qu'un seul syndicat ; celui-ci représente tous les salariés occupés dans cette branche, quel que soit leur statut.

Contrairement à ce qui est le cas dans de nombreux Etats membres de l'UE, les relations sociales allemandes reposaient donc sur la négociation d'un contrat, ce qui réduisait considérablement la nécessité du recours à la grève, puisque pendant toute la durée de la négociation, il y a obligation de paix sociale (*Friedenspflicht*). Du fait que ces négociations ne s'effectuaient pas au niveau de l'entreprise, mais à celui de la branche, les conventions s'appliquaient à toutes les entreprises oeuvrant dans la branche concernée, d'où leur nom de *Flächentarifvertrag*. Or aujourd'hui, dans un certain nombre de secteurs, ce modèle est remis en question ou n'est plus pratiqué.

Dans certains secteurs, le modèle allemand ne s'applique plus

« Le modèle syndical allemand, tel que nous l'avons connu au cours des 4 à 5 dernières décennies, n'existe plus », *affirmez-vous il y a cinq ans déjà dans un entretien paru dans cette revue. Comment en est-on arrivé là ?*

Patronat et syndicats sont responsables du changement

Ce changement remonte aux années 1990. Mettant à profit les restructurations liées à l'unification, le patronat s'était mis à chercher de nouvelles voies lui permettant d'agir dans une plus grande indépendance par rapport aux syndicats. Les diverses crises qu'a traversées l'économie allemande, de même que les mutations du marché du travail allemand ont renforcé ce changement structurel de la politique tarifaire qu'ils avaient initié, celui-ci contribuant à son tour à affaiblir le syndicalisme. Les syndicats y ont contribué de leur côté en réagissant trop tard aux mutations de l'emploi, à l'évolution du cadre de vie des salariés comme aux nouvelles stratégies du patronat. L'Allemagne est presque le seul pays d'Europe où l'évolution des salaires a été aussi faible au cours des dernières années. Certes, cette modération salariale reflète l'action responsable des syndicats allemands face aux enjeux macro-économiques, mais elle est pareillement l'expression de leur faiblesse structurelle. Quoi qu'il en soit, cette relative modération est l'une des principales causes de l'insatisfaction croissante que manifestent certaines catégories de salariés particulièrement bien organisées.

Le taux de syndicalisation continue à baisser en Allemagne

En 2006 (derniers chiffres disponibles), le taux de syndicalisation était tombé à 17,5 %, ce qui porte à 6 millions seulement le nombre d'adhérents des huit syndicats affiliés à la confédération DGB : IG Metall, Ver.di, IG BCE (chimie), IG Bau (BTP), GEW (éducation), NGG (hôtellerie et gastronomie), Transnet (transports) et Gewerkschaft der Polizei (police). En 2004, ce taux était encore de 20,5 %, nettement inférieur cependant aux 28 % de 1991. Si la décade se poursuit depuis une quinzaine d'années, elle semble s'accélérer : depuis 2005, les syndicats ont perdu 190 000 membres (soit une baisse de 2,8 % en un an).

Cette désaffection est majoritairement l'effet des mutations structurelles des activités : la tertiarisation a contribué à brouiller le périmètre établi des branches ; quant à l'emploi, il s'est fragmenté, comme le révèle la hausse du nombre d'indépendants, ou, sous une autre perspective, la multiplication des activités à temps partiel. Le recul est dès lors particulièrement net chez les femmes : à l'ouest, où traditionnellement le taux de syndicalisation est un peu plus élevé, seules 11,1 % des salariés sont membres d'un syndicat en 2006, contre 16,7 % en 2000, comme le révèle une étude réalisée par l'Institut der Deutschen Wirtschaft sur la base des données de l'enquête ALLBUS (*iwd*, n°38/07). Plus faible encore est l'intérêt que portent les salariés à temps partiel à leur représentation : ils ne que 8,7 % à être syndiqués (contre 14 % en 2000). (IB)

La montée en puissance de ces représentations catégorielles semble une spécificité du secteur des services...

Les organisations catégorielles se profilent comme pouvoir de veto

... effectivement, dans la mesure où les mutations y sont particulièrement prononcées et que le modèle du syndicat unitaire de branche en est quasi absent. Ce n'est donc nullement un hasard si des catégories dotées d'un fort pouvoir dans la négociation, comme les cheminots, les médecins hospitaliers ou les pilotes, se sont mises à tenter leur chance indépendamment des syndicats unitaires réunis au sein de la confédération syndicale DGB. Ces derniers mois, ce sont essentiellement les conducteurs de locomotives qui ont préoccupé l'opinion allemande. Il faut dire que leur action s'assimile à ce qu'on a plutôt l'habitude d'observer chez les syndicats des services publics français ou britanniques. Ils mettent à profit le pouvoir que leur confèrent dans la négociation leur qualification généralement élevée ainsi que leur rôle vital pour l'activité économique pour se profiler en tant que puissant pouvoir de veto.

Et pour mener des grèves spectaculaires...

3 syndicats concurrents à Deutsche Bahn AG

Le conflit sur les salaires des cheminots dure depuis plusieurs mois déjà. A elle seule, cette situation est exceptionnelle en soi dans le contexte allemand. Mais sa durée n'est pas la seule particularité du conflit. En effet, dans les chemins de fer, l'employeur Deutsche Bahn doit négocier avec pas moins de trois syndicats. Parmi eux, il y a le petit syndicat des conducteurs de trains (la *Deutsche Gewerkschaft der Lokomotivführer*, GDL ; 30 000 adhérents). Or celui-ci se refuse désormais à reconnaître à *Transnet*, le plus gros des syndicats de cheminots (260 000 membres) le rôle de leader qu'il exerçait jusqu'ici dans la négociation.

La situation de Deutsche Bahn ressemble donc un peu à celle de la SNCF. On comprend que ce pluralisme syndical nourrisse les conflits. Mais comment s'explique la présence de plusieurs syndicats dans ce groupe allemand ? Et, par-delà leur lutte d'influence, y a-t-il d'autres sujets de conflit entre Transnet et GDL ?

Transnet est né en 1994, lorsqu'a été lancé le processus de désétatisation de la Bundesbahn d'alors. Cette organisation, qui est le successeur de l'ancien syndicat des cheminots (service public), cherche à se positionner aujourd'hui comme le syndicat unique de l'ensemble du secteur des transports, secteur presque entièrement libéralisé, donc marchand. Transnet est membre du DGB. Or au sein même de cette confédération, il défend un certain nombre de positions concurrentes à celles de Ver.di (services) ou d'IG Metall (industrie des métaux). La privatisation partielle de Deutsche Bahn AG est l'un de ces sujets litigieux. Alors que Transnet y est favorable depuis toujours, Ver.di et IG Metall ont pris leurs distances avec le projet. Par ailleurs, au sein de la Deutsche Bahn AG, le rôle de Transnet est remis en question par la montée en puissance du GDL. La reconnaissance de cet ancien syndicat de métier comme un syndicat autonome habilité à mener des négociations conventionnelles (*Tarifgewerkschaft*) mettrait en danger le statut de partenaire social établi de Transnet dans l'accompagnement du processus de privatisation. Du fait même de cette concurrence, il est de plus en plus difficile pour Transnet de parler au nom de l'ensemble des salariés. Quant au nouveau rôle de pouvoir de veto du GDL, il rend délicate la mise en oeuvre des compromis adoptés.

GDL cherche à s'établir en partenaire social reconnu

C'est donc bel et bien aussi la représentativité de Transnet qui est en jeu ?

Malgré tout, Transnet reste, en tant que représentant des salariés, l'acteur décisif dans la politique ferroviaire. Car jusqu'ici, GDL n'est pas parvenu à imposer ses revendications, ni en matière de salaires (une hausse de 30 %) ni encore moins sur le sujet qui leur importe le plus, à savoir la conclusion d'une convention autonome. Cette dernière revendication se heurte à l'opposition de toutes les autres parties concernées. A la suite de cet échec, début août, les conducteurs de train avaient procédé à un vote (*Urabstimmung*) sur une éventuelle grève, se soldant par 90 % de voix pour. Pour éviter le conflit, la direction de Deutsche Bahn avait alors repris les pourparlers avec le GDL. Dans un premier temps, la jurisprudence a même semblé abonder dans son sens : le Tribunal du Travail de Nuremberg a rendu au mois d'août un arrêt légitimant l'interdiction de la grève au nom d'intérêts supérieurs (les dommages économiques importants qu'aurait provoqués une grève des conducteurs). Mais très rapidement, une série d'autres jugements a invalidé cette approche, critiquée au demeurant par nombre d'experts éminents en droit du travail. Il n'en reste pas moins que le débat est loin d'être clos et qu'il préoccupera encore longtemps les tribunaux.

L'épineuse question du droit de grève

Ce cas amène pourtant à se demander si l'obligation de service universel ne s'accompagne pas, dans une certaine mesure, d'une limitation du droit de grève. En France, il est projeté d'introduire dans les services d'intérêt général, notamment dans les transports ferroviaires, un service minimum en cas de grève. Aux yeux des syndicats français, une telle mesure mettrait en danger le droit de grève...

... il est clair tout d'abord qu'il ne peut être porté atteinte au droit de grève, même dans les secteurs où s'applique l'obligation de service universel. Car il s'agit d'un des droits fondamentaux collectifs les plus éminents. A la différence de pays comme la France où le droit de grève est un droit individuel, en Allemagne, en vertu de l'art. 9 de la Loi fondamentale, ce droit ne peut s'exercer que collectivement, c'est-à-dire *via* les seuls représentants institutionnels des intérêts des salariés (*Tarifpartner*) dans le jeu de la négociation conventionnelle. Mais il est clair aussi que, en raison de la grande vulnérabilité des services d'intérêt général, l'usage du droit de grève requiert une circonspection particulière. Cet usage mesuré demeure la règle en Allemagne, même si le nombre de conflits est certainement amené à augmenter sous l'effet de la multiplication des organisations concurrentes. Mais ce risque ne justifie en aucun cas qu'on porte atteinte au droit de

La grève est un droit collectif, son usage doit rester mesuré

grève en recourant à des arguties. La seule attitude défendable en cas de conflit est de les affronter pour chercher à les résoudre. Rien n'est plus dommageable pour la productivité et la perception de la justice sociale qu'un conflit non résolu.

Dans le cas des conducteurs de train, un accord avait bel et bien été conclu récemment, et malgré tout, le syndicat GDL appelle de nouveau à la grève ?

Contrairement à la perception qu'on a pu en avoir dans l'opinion, les négociations de la commission de conciliation dirigée par les anciens responsables politiques Kurt Biedenkopf und Heiner Geißler (tous deux CDU) n'ont pas abouti, en septembre, à un compromis. En revanche, les parties se sont mises d'accord sur une sorte de double résolution : d'une part, les syndicats sont priés de s'accorder sur une position commune, d'autre part, la direction de Deutsche Bahn est invitée à rouvrir le dialogue afin de rééquilibrer la structure salariale au bénéfice des catégories les plus compétitives comme les conducteurs. Comme on pouvait s'y attendre, cette double résolution a suscité des réactions diverses chez les parties concernées. Le GDL maintient sa principale revendication : conclure sa propre convention collective. De son côté, la Deutsche Bahn AG, soutenue par les deux autres syndicats, persiste dans sa volonté de conclure une convention unique s'appliquant à l'ensemble des salariés. L'entreprise redoute en effet les risques liés à la coexistence de conventions catégorielles : multiplication des conflits et hausse des coûts liée à leur caractère moins prévisible. Mais le GDL aussi éprouve des difficultés à mettre fin au conflit : par son action, elle avait nourri de fortes attentes chez ses adhérents. Baisser les bras maintenant équivaldrait à se présenter les mains vides.

La situation à la Deutsche Bahn est visiblement spécifique. Or les organisations catégorielles du type GDL existent dans d'autres branches et activités ; nombre d'entre elles, à l'instar du syndicat des pilotes Cockpit, ont acquis le statut de partenaire institutionnel dans la négociation collective. Comment ces organisations sont-elles parvenues à être considérées comme des interlocuteurs à égalité avec les syndicats unitaires membres du DGB ?

En Allemagne, les deux types d'organisations coexistent depuis longtemps. Mais jusqu'ici, les syndicats de métiers ne concluaient pas de conventions collectives ou, si elles participaient aux négociations, n'y avaient du moins pas voix décisive. Certains de ces syndicats catégoriels qui ont aujourd'hui le statut de partenaire social reconnu (*Tarifpartei*) – une mutation qu'on a pu observer essentiellement dans les services –, ont une longue histoire et une noble réputation. Un certain nombre d'entre eux est même né bien antérieurement aux syndicats du DGB, comme le syndicat des conducteurs de train connu aujourd'hui sous le nom de GDL et qui s'était constitué en 1869. Jusqu'ici, donc, ces organisations catégorielles, qu'il s'agisse de conducteurs, de médecins ou de pilotes, reconnaissaient le rôle établi et prééminent des syndicats du DGB dans la définition des conventions tarifaires de branche. Elles définissaient plutôt leur rôle comme celui d'un syndicat de métier prestataire de services à ses adhérents, leur offrant formation continue ou défense des intérêts de la profession.

Vers une régulation sociale à deux vitesses ?

Autrement dit, le tertiaire se distingue de l'industrie par une structuration différente des acteurs sociaux, différente en nombre et en statut ?

En effet, cette nouvelle situation de concurrence syndicale ne concerne pas le secteur industriel, exportateur et globalisé ; elle est le propre des services publics encore sous le contrôle de l'Etat ou des entreprises anciennement publiques. En modifiant la donne, les profondes mutations structurelles ont créé dans ces secteurs une situation plus complexe, ouvrant des opportunités pour l'émergence ou le positionnement d'acteurs alternatifs. Ces mutations se traduisent de plusieurs manières. D'abord, l'influence des syndicats du DGB est en net recul. Ensuite, la naissance du syndicat des services Ver.di a encouragé certaines orga-

nisations qui étaient comparativement bien intégrées dans les anciens syndicats (comme ÖTV, l'ancienne représentation des salariés de la fonction publique) désormais fusionnés au sein du géant des services lors de sa constitution à reconquérir une certaine autonomie. Peut-être même est-ce justement la création de Ver.di – et la tentative d'unir au sein d'une même organisation plus de mille métiers et cultures extrêmement différents – qui a ouvert un nouveau chapitre dans les relations entre les syndicats unitaires et les organisations catégorielles, structurées de manière plus opportuniste. Il faut souligner dans ce contexte que les catégories de salariés qui s'organisent aujourd'hui de manière autonome sont par nature celles qui disposent d'un haut niveau de qualification, d'une grande compétence en matière de négociation, assise sur un fort pouvoir de nuisance.

Les services ne sont pas constitués en branche au sens traditionnel du terme

La situation des deux principaux membres du DGB : IG Metall et Ver.di (officiellement, ils comptent chacun 2,3 millions de membres) diffère grandement. A l'inverse du syndicat historique de la métallurgie dont la base reste constituée par les salariés des trois secteurs industriels allemands les plus compétitifs (automobile, construction mécanique et électrotechnique), le géant des services est un nouveau né de santé fragile. Il avait été créé en 2001 par la fusion de cinq anciens syndicats unitaires : ÖTV (services publics et transports), DAG (employés du secteur privé), Deutsche Postgewerkschaft (services postaux), HBV (commerce, banques, assurances) et IG Medien (médias et spectacles vivants).

La constitution de ce conglomérat, surnommé outre-Rhin « le mammoth », est une tentative de réponse institutionnelle à la tertiarisation, qui cherche à organiser en une 'branche' un secteur des services aux contours flous et en pleine évolution. Contrairement au 'couple' IG Metall-Gesammetall, Ver.di n'a pas de partenaire patronal unique, l'extrême diversité qui caractérise les activités de services ne l'ayant jamais incité à tenter l'aventure. Ver.di, de son côté, qui souffre de l'absence de culture syndicale enracinée, est toujours en quête de cohésion interne : c'était là l'objectif stratégique du congrès fédéral qui s'est déroulé du 30 septembre au 6 octobre 2007. (IB)

Et cette évolution est particulièrement nette dans les secteurs en voie de libéralisation...

... étant donné la particularité de ces secteurs qui passent du domaine public ou étatique à un statut totalement ou partiellement privé. L'ouverture au marché s'est accompagnée d'une nouvelle configuration de la concurrence ; celle-ci amenant une restructuration du partenariat social. Prenons l'exemple des services postaux où on a vu se créer très rapidement deux nouvelles fédérations patronales.

2 syndicats patronaux dans les services postaux

La plus ancienne, et la plus grande, est la Fédération patronale des services postaux (*Arbeitgeberverband der Postdienste*) : elle représente 20 entreprises adhérentes, soit 200 000 salariés. L'élément le plus important est que cette fédération est dominée par Deutsche Post AG et ses filiales. Avec son partenaire syndical Ver.di, elle a négocié un salaire minimum d'un montant de 9,80 €. Le gouvernement fédéral projette de conférer à ce salaire le statut de salaire minimum légal, en mettant à profit la possibilité que lui ouvre pour cela la loi sur les travailleurs détachés (*Entsendegesetz*) et son application dans le secteur du BTP. Or les nouveaux concurrents de Deutsche Post AG considèrent qu'un tel 'SMIC', établi de surcroît à près de 10 €, crée des distorsions de concurrence, puisqu'il consolide les positions acquises sur le marché avant sa libéralisation et élève des barrières à l'entrée des nouveaux concurrents de l'opérateur historique. C'est la raison pour laquelle s'est constituée une deuxième fédération patronale : la Fédération patronale des nouveaux services de la lettre et de sa distribution (*Arbeitgeberverband der neuen Brief- und Zustelldienste*) qui compte aujourd'hui 35 entreprises affiliées. Dirigée par Florian Gerster, ancien président de l'Agence fédérale pour l'emploi, cette fédération tente de négocier un salaire minimum à environ 7,50 €. Mais les experts doutent de sa capacité à s'imposer. En effet, le seul partenaire possible du côté des salariés, à savoir Ver.di, refuse de négocier avec elle. Non content de cela, le syndicat des services presse les sociétés TNT et PIN, ses deux membres les plus importants, d'adhérer à la Fédération patronale des services postaux, ce que les deux groupes se sont jusqu'ici refusés à faire.

En débat : concurrence vs conditions de rémunération

Entre temps, la question a pris une tournure hautement politique, donnant lieu à un débat contradictoire autour des deux termes suivants : faut-il donner la priorité à plus de concurrence ou à des conditions de rémunération recevables ? Actuellement, tout porte à croire que le gouvernement fédéral va se contenter d'introduire un salaire minimum légal uniquement pour les salariés des services de distribution. D'un côté, cette solution présenterait l'avantage de mettre en application ce qui a été négocié dans le cadre d'une convention tarifaire, et donc de respecter l'autonomie des partenaires sociaux. Mais d'un autre côté, en optant pour un salaire minimum au bénéfice d'une seule catégorie professionnelle, elle présenterait le risque d'accélérer la segmentation catégorielle du système allemand du partenariat social.

Est-ce à dire que, dans les industries de réseaux et, en leur sein, dans ce qu'il est convenu d'appeler les « services publics », se développe une structure alternative de régulation sociale – parallèlement au modèle établi des relations industrielles ?

Vers un système de régulation complexe dans les ex-services publics

Une évolution saute aux yeux : le rôle primordial que joue la politique conventionnelle dans la politique de libéralisation des services publics, surtout en ce qui concerne la question de savoir quel degré de concurrence développer dans ces domaines, et selon quel échéancier. Dans la mesure où les fédérations patronales du secteur viennent seulement de se constituer, il est pour l'instant difficile de prévoir l'évolution à terme de la dynamique des conflits. Tout porte à croire cependant que va s'établir un système complexe de régulation, s'échelonnant à plusieurs niveaux : des accords d'entreprise jusqu'à la fixation de salaires légaux par l'Etat.

Quels aspects de la régulation se trouvent actuellement au coeur des débats ? Dans le cas de la poste ou des chemins de fer allemands, s'agit-il seulement de la modalité de fixation des salaires ?

Revendication d'une redéfinition des minima sociaux

Dans le conflit sur les conditions de travail dans les services postaux, la question des salaires occupe clairement le devant de la scène, et tout particulièrement celle des salaires minima légaux. Il faut dire que, sur la question de la fixation des salaires, on observe depuis quelque temps un changement de paradigme. Jusqu'à la fin des années 1990, l'autonomie conventionnelle était unanimement considérée comme sacrée : structuration et fixation des salaires relèvent exclusivement des partenaires sociaux établis. Cette règle ne souffrait qu'une seule entorse : la possibilité certes limitée mais néanmoins ouverte à l'Etat de conférer à certaines conventions valeur de loi dans le champ considéré grâce à la procédure de l'*Allgemeinverbindlichkeitsklärung* [qui s'assimile à la procédure d'extension française ; IB]. Or sous l'effet de la chute du degré patronal d'organisation et de la reconfiguration de la politique publique des transferts sociaux, ce système a évolué. Aujourd'hui, les défenseurs d'un salaire minimum fixé par l'Etat prennent pour pivot dans leur argumentation l'obligation désormais faite au bénéficiaire d'un transfert d'accepter tout emploi proposé (renforcement des critères rendant un emploi « acceptable » : *zumutbar*, dans le cadre de la loi Hartz IV). C'est surtout Ver.di qui, depuis 2004, a calé son action sur ce point pour forcer le gouvernement fédéral à agir. Cela dit, les conflits vont au-delà de cette question, ils portent entre autres sur les horaires de travail. Chez les conducteurs de train, la revendication centrale est celle de la conclusion d'un accord sectoriel indépendant, à l'image de celle qu'a pu conclure l'organisation des pilotes Cockpit.

Il se trouve que, sur les 20 000 conducteurs, quelque 40 % ont le statut de fonctionnaire. Au total, on compte 40 000 fonctionnaires à la Deutsche Bahn AG. Cette question des statuts joue-t-elle un rôle dans l'actuel conflit ? Ou, pour poser la question d'une manière plus générale, comment se traduit le processus de libéralisation sur le statut des salariés de ces futurs ex-services publics ?

La question du statut moins importante que celle de l'emploi

Une chose est certaine : les salariés des services en voie de libéralisation n'auront plus le statut de fonctionnaire ; ils seront soumis au régime du droit commun, privé, de la Loi *Betriebsverfassungsgesetz*. Mais dans le cas allemand, ce point

n'a la même importance qu'ailleurs, dans la mesure où un tiers seulement des 4,6 millions de salariés de la fonction publique a le statut de fonctionnaire *stricto sensu* (*Beamter*).

Un problème d'une autre nature est bien plus préoccupant : les entreprises anciennement sous monopole ont supprimé un nombre phénoménal d'emplois, et les nouveaux concurrents n'en ont pas créé suffisamment pour compenser cette déperdition. L'évolution est particulièrement flagrante dans le ferroviaire : en 1994, l'ancienne Bundesbahn comptait quelque 376 000 actifs ; en 2007, ce nombre est tombé à 230 000 environ. Et même si les nouveaux opérateurs ont créé quelques postes, cela ne change rien au bilan doublement négatif pour l'emploi : d'abord, leur nombre a chuté après la privatisation, ensuite, les emplois qui restent sont plus précaires et moins bien rémunérés.

On peut donc en conclure que le débat actuel ne porte pas seulement sur un conflit d'objectifs entre plus de sécurité de l'emploi et plus de concurrence, mais qu'un autre point essentiel, directement lié, est celui de l'ouverture de la fourchette salariale vers le bas – une question spécifique au secteur des services. Ne se pourrait-il pas que ce soit là le véritable enjeu du débat sur l'introduction d'un salaire minimum légal ?

La libéralisation a réduit le rôle des entreprises anciennement en situation de monopole, c'est un fait. Et même si le poids de ces opérateurs reste important, la concurrence s'est accrue dans de nombreux segments. Sur le marché de la lettre, par exemple [il sera entièrement privatisé au 1^{er} janvier 2008 ; IB], la part de marché de Deutsche Post AG s'élevait toujours à 93 % en 2005 ; pourtant, l'offre s'est considérablement diversifiée, surtout en milieu rural, avec la création de quelque 900 entreprises concurrentes oeuvrant dans le segment de la distribution. Dans ce contexte, un salaire minimum légal permettrait de réguler la concurrence. Car si l'Etat ne procédait pas ainsi, notamment dans des activités faisant le plus souvent appel à des emplois précaires et faiblement rémunérés, il serait probablement contraint de subventionner indirectement ses entreprises publiques, *via* les bureaux des affaires sociales – voilà le pivot des arguments en débat. Il faut en effet savoir que, en Allemagne, 1 million de salariés à faibles revenus perçoivent déjà un complément salarial. Dans une perspective macro-économique, tout devrait donc être mis en oeuvre pour enrayer cette spirale de subvention des salaires. Un salaire minimum légal pourrait y contribuer en protégeant les finances publiques contre une dérive générée par les contraintes salariales des entreprises.

Un SMIC pourrait éviter les subventions salariales

A la différence de l'industrie, globalisée, ouverte à la concurrence mondiale, les services d'intérêt général se meuvent dans un espace encore doublement protégé : ils sont soumis à des régulations presque exclusivement nationales, et se caractérisent encore largement par des situations de monopole. Dans quelle mesure cette divergence des conditions-cadre influe-t-elle sur l'organisation de la régulation du travail en Allemagne ?

Dans le secteur orienté vers l'export, où prédominent l'industrie des métaux et la chimie, les grands partenaires sociaux semblent suffisamment innovants pour garder la maîtrise de la régulation. Grâce à de multiples mécanismes comme les clauses d'ouverture ou l'institution de corridors qui ont permis une certaine flexibilité, ils ont contribué à renforcer la position des acteurs en charge de la régulation au niveau de l'entreprise comme à empêcher l'émergence d'acteurs collectifs concurrents au niveau supérieur de la branche. La situation est totalement différente dans les secteurs publics ou anciennement publics, où on voit naître une nouvelle concurrence institutionnelle. Du côté syndical, celle-ci s'exprime par une forte relativisation du principe du syndicat unitaire de branche. Du côté patronal, la même tendance à la concurrence s'observe dans de nombreux secteurs, dont les services postaux ou le travail intérimaire. Pour le patronat, surtout dans les activités intensives en main d'œuvre, les enjeux sont ceux de la compétitivité-prix, décisive entre autres pour les parts de marché.

Vers une régulation pluri-partite

Sous l'effet de toutes ces mutations, le 'corporatisme compact', tel qu'il caractérisait jusqu'ici la régulation sociale allemande, appartiendra vraisemblablement au passé, et un pluralisme réduit lui succédera. Une autre évolution est tout aussi envisageable : dans ce cas, l'Etat verrait son rôle revalorisé par rapport aux partenaires sociaux, ce qui réduirait d'autant la portée du principe de l'autonomie conventionnelle.

Si les relations industrielles établies, bien qu'assouplies, perdurent dans le secteur industriel ouvert au monde, les services, et surtout ceux d'intérêt général, semblent donc en comparaison peu organisés. Ne pourrait-on conclure des évolutions actuelles à une dualisation en cours du modèle allemand des relations sociales ?

Le modèle du partenariat social des secteurs orientés à l'export restera prédominant. Mais dans le même temps, ce modèle a grandement perdu de son pouvoir d'entraînement sur les secteurs confinés au marché domestique. Alors que dans la première configuration, la grève semble un mode de gestion de conflit en perte de vitesse, il a au contraire pris une importance démesurée dans les autres. Mais ce n'est là que la constatation de manifestations somme toute superficielles d'un changement bien plus profond. Car nous sommes les témoins d'un formidable bouleversement dont il ne nous est pas encore possible de décrypter pleinement les lignes de force. En ce qui concerne les acteurs collectifs, nous constatons que leur nombre augmente et avec lui, la concurrence institutionnelle. De même, nous voyons croître et non pas baisser le nombre de conflits. Nous observons aussi un changement dans la manière dont ils sont menés. En un mot : l'ensemble du système des relations sociales est soumis à de profondes mutations, et ce processus est loin d'être achevé.

*Propos recueillis par I. Bourgeois.
Traduction : I. Bourgeois*

Indications bibliographiques :

- **SCHROEDER W.**, « Le modèle syndical allemand n'existe plus », in **BOURGEOIS I. (dir.)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Coll. *Travaux et Documents du CIRAC*, Cergy-Pontoise, 2005
- **SCHROEDER W.**, *Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland (1990-2000)*, Westdeutscher Verlag, 2000
- **SCHROEDER W.**, « Nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum. Wer von Rekrutierungskrise der Gewerkschaften spricht, darf über die vielen anderen Probleme nicht schweigen », *Frankfurter Rundschau*, 12-06-2002
- **SCHROEDER W., WESSELS B. (eds.)**, *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Wiesbaden, 2003
- **Voir aussi :**
- **BOURGEOIS I.**, « Les 40 heures pour l'emploi ? », et « Hartz IV : la fin des trappes à inactivité ? », in **BOURGEOIS I. (dir.)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Coll. *Travaux et Documents du CIRAC*, Cergy-Pontoise, 2005
- **KIBLER L., LASSERRE R., PAUTRAT M-H. (dir.)**, *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, Coll. *Travaux et Documents du CIRAC*, Cergy-Pontoise, 2007
- **LATTARD A.**, « Négociation collective : quel avenir pour la convention collective de branche ? », in **BOURGEOIS I. (dir.)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Coll. *Travaux et Documents du CIRAC*, Cergy-Pontoise, 2005
- **LATTARD A.**, « Kombi-lohn et salaire minimum : la fin de l'exception allemande », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 79, décembre 2006
- **PAUTRAT M-H.**, « Ver.di : un géant sans cohésion », in **BOURGEOIS I. (dir.)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Coll. *Travaux et Documents du CIRAC*, Cergy-Pontoise, 2005