Allemagne

Une loi sur la représentativité syndicale ?

Adelheid HEGE *

L'État arbitre de la représentativité syndicale ? En comparaison internationale, l'intervention législative est l'exception plus que la règle pour préciser les critères sur la base desquels des organisations syndicales ont accès aux tables de la négociation collective ou en sont au contraire écartées. Dans les systèmes monistes (représentation syndicale à tous les niveaux, de l'établissement à la branche et au-delà) comme dans les modèles duals de relations professionnelles (cohabitation d'instances élues dans les entreprises avec un monopole syndical de la négociation collective), l'organisation de la confrontation sociale repose généralement sur la reconnaissance mutuelle des acteurs engagés dans l'échange, sans médiation externe. La France se distingue dans le concert international des relations professionnelles par le caractère systématique de l'intervention étatique dans la question de la représentativité (IRES, 2000 ; Hege *et al*., 2014).

L'Allemagne s'apprête-t-elle à franchir le pas vers un contrôle étatique plus appuyé des prétentions à la représentativité syndicale ? En décembre 2014, la grande coalition CDU et SPD au gouvernement a adopté un projet de loi sur « l'unicité conventionnelle », dont le Parlement aura à se saisir au courant du printemps 2015. Sur la base de cette loi, le monopole de négociation reviendrait au syndicat majoritaire en adhérents, dès lors qu'existent des situations de concurrence entre plusieurs organisations pour conclure une convention collective d'entreprise ou de branche concernant les mêmes groupes de salariés.

Le projet de loi constitue une réponse au changement de jurisprudence décidé en 2010 par la Cour fédérale du travail. La Cour avait aboli le principe de « l'unicité conventionnelle » (*Tarifeinheit*) – une entreprise ne peut être couverte que par une seule convention collective – au profit de la pluralité tarifaire : la cohabitation dans une même entreprise de plusieurs conventions collectives, signées par des syndicats différents, est désormais licite. Ce revirement de jurisprudence avait été vigoureusement critiqué par le patronat et suscité de vives inquiétudes syndicales. La décision de la Cour revenait à légitimer le pouvoir normatif des petits

* Chercheure associée à l'IRES.

syndicats catégoriels (conducteurs de locomotives, pilotes, médecins hospitaliers), qui au tournant du siècle s'étaient affranchi de la tutelle de la confédération DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) et avaient commencé à négocier pour leur propre compte [1]. Le projet de loi vise à restaurer la situation antérieure en donnant un statut légal au principe de la convention collective unique. Pour ce faire, les qualités des acteurs dotés de la capacité normative exclusive doivent être précisées : la question de la représentativité syndicale est posée.

Capacité normative et puissance représentative

Le cadre juridique allemand n'exclut pas la pluralité des organisations représentatives ni des normes négociées par elles. Les relations professionnelles allemandes se fondent sur le principe de l'autonomie contractuelle (*Tarifautonomie*) gravé dans le marbre de la Constitution. Elle confie à des « associations » – que chacun et toute profession sont libres de constituer – la « sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques » (article 9 alinéa 3 de la Loi fondamentale). Une loi sur la négociation collective précise les conditions dans lesquelles s'exerce cette autonomie dont l'État est le simple garant : les acteurs professionnels règlent en toute indépendance les questions relevant de l'ordre professionnel. En reconnaissance de l'infériorité intrinsèque des salariés face à la partie patronale, la loi équipe les organisations syndicales de pouvoirs spécifiques. Elles détiennent le monopole de négociation des conditions générales du rapport salarial (salaires, horaires) et disposent du monopole de la grève, pouvoirs refusés aux représentants élus dans les entreprises [2]. Quand ils sont engagés dans des négociations collectives avec le patronat – et seulement dans ce cadre –, les syndicats peuvent faire usage de la grève [3]. Une obligation de paix sociale s'impose dès que les négociations ont produit le compromis recherché [4].

Du jeu dialectique négociation/conflit (potentiel)/compromis/paix sociale est attendu la construction d'un édifice conventionnel aussi stable que dynamique, capable d'évoluer au gré des transformations économiques et sociales, à l'origine d'un tissu de régulations bien plus détaillé et évolutif que ne l'est le droit du travail. Il n'a pas semblé utile jusqu'ici au législateur allemand d'expliciter les critères de représentativité des acteurs de la négociation collective. La liberté d'association garantie par la Constitution implique que les « associés » donnent mandat à l'organisation qui les représente à négocier en leur nom et pour leur compte. Il n'y a pas de représentativité *erga omnes* : le syndicat

1. On se référera à l'article de Marcus Kahmann dans ce même numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* pour l'histoire des syndicats catégoriels, leur émancipation des alliances de négociation antérieures avec les syndicats du DGB, et les débats suscités par leur irruption dans le champ des relations professionnelles.
2. Pour une description plus détaillée, voir Dufour, Hege (2010).
3. L'Allemagne se distingue de la France par le caractère collectif, et non pas individuel, du droit de grève.
4. En droit allemand, les négociations collectives peuvent être ponctuées de grèves d'avertissement, mais les grèves proprement dites nécessitent une déclaration préalable d'échec des négociations. Avant de procéder à une grève généralisée, les syndicats de branche, sur la base de règles internes, procèdent au vote parmi leurs adhérents et se prescrivent en général un seuil minimum de 75 % de votes favorables pour pouvoir passer à l'action.

engage ses propres membres uniquement, tout comme le font les organisations patronales [1]. Toutefois, pour agir efficacement en faveur de « la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques », comme le prescrit la Loi fondamentale, les acteurs doivent être suffisamment forts pour parvenir au compromis avec la partie adverse. Le pouvoir économique des entreprises en est un garant, mais qu'en est-il des organisations syndicales ? Les tribunaux du travail ont eu à se prononcer de façon récurrente sur cette question. Pour distinguer les syndicats « aptes à négocier » (*tariffähig*) de ceux qui ne le sont pas – et ne peuvent donc prétendre au statut de syndicat –, ils retiennent, outre les principes de l'association volontaire et de l'indépendance de l'employeur, le critère de la « puissance sociale » (*Sozialmächtigkeit*). Elle se comprend comme la capacité à exercer une pression suffisante sur la partie patronale pour que celle-ci ne puisse ignorer les revendications avancées. La « disposition au conflit du travail » et la capacité à mobiliser les adhérents interviennent ici comme des critères clés (Däubler, 2015).

La nette prédominance des syndicats du DGB depuis l'après-guerre a relégué à un rang très secondaire les contentieux autour de la représentativité syndicale. Ceux-ci ont généralement porté sur « l'(in)aptitude à la négociation » des fédérations affiliées à la petite confédération chrétienne CGB [2], dont le chiffre avancé de 280 000 adhérents est jugé non crédible par les syndicats du DGB. Ces derniers reprochent à la centrale chrétienne la complaisance avec les employeurs et la signature d'accords de *dumping* salarial. En appel, la juridiction du travail a débouté la plainte d'IG Metall visant à refuser au syndicat chrétien de la métallurgie CGM [3] le statut de syndicat et à rendre inefficiente la convention collective signée par cette organisation. Mais le tribunal a déchu de sa capacité normative le CGZP [4], alliance de fédérations affiliées au CGB prétendant à la représentation du secteur du travail temporaire. La déficiente puissance sociale avait alors été mise en avant [5].

Une entreprise, une convention collective, évanescence d'une norme sociale

Si le principe d'unicité conventionnelle n'a pas eu, jusqu'à maintenant, de fondement légal, il correspond bien à une norme sociétale longtemps puissante. Après la Deuxième Guerre mondiale, le syndicalisme s'est reconstruit sous le signe de l'unité : les spécialisations catégorielles et partisanes historiques devaient être dépassées. Chacune des fédérations de branche réunies dans le DGB pouvait revendiquer la « souveraineté conventionnelle » dans son champ de représentation, selon le principe : un

1. Une convention collective s'impose ainsi de façon contraignante uniquement aux adhérents des organisations signataires : entreprises affiliées et salariés syndiqués. Si les employeurs sont ainsi autorisés à réserver aux seuls syndicalistes les résultats des négociations, ces derniers sont de fait octroyés à l'ensemble des salariés de l'entreprise au nom de l'égalité de traitement.
2. Christlicher Gewerkschaftsbund.
3. Christliche Gewerkschaft Metall.
4. Tarifgemeinschaft christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und PersonalService-Agenturen.
5. La convention collective signée avec le CGZP devenait dès lors invalide, et les employeurs affiliés à l'organisation patronale signataire devaient appliquer le principe d'égalité de traitement entre salariés permanents et temporaires que prescrit la juridiction européenne.

établissement, un syndicat, une convention collective. D'éventuels conflits de démarcation qui ne manquaient pas de se produire entre syndicats de branche en concurrence pour un même espace représentatif étaient réglés par une instance d'arbitrage au sein de la confédération.

Ce système a longtemps remarquablement bien fonctionné. Les syndicats du DGB avaient tous les attributs de la « puissance sociale » : beaucoup d'adhérents dans les secteurs et les entreprises de l'industrie et des services publics ; une capacité gréviste parcimonieusement mais efficacement mise en pratique ; une coordination interne qui permettait aux syndicats plus faibles en capacité de pression et nombre d'adhérents de bénéficier indirectement des avancées des syndicats pilotes, obtenues notamment par la grande IG Metall ; une capacité à gérer au niveau central (branche) la question salariale et à sortir ainsi le conflit salarial de l'entreprise, tout en bénéficiant avec le réseau des élus syndiqués des conseils d'établissement d'un puissant levier de syndicalisation. Ils trouvaient en face les fédérations tout aussi structurées de l'association patronale BDA [1], qui exerçaient une autorité très réelle sur leurs affiliés, dans les grandes comme dans les plus petites entreprises. Les associations d'employeurs étaient, elles aussi, acquises aux vertus de la convention collective de branche qui institue des normes unifiées sur les salaires, les horaires et les classifications, limite la concurrence interentreprises, facilite la mobilité du travail, assure la paix sociale dans les entreprises. Face à cette mécanique lourde, les syndicats extérieurs au DGB ne pouvaient faire le poids. La loi interdit au syndicat des fonctionnaires Deutscher Beamtenbund de négocier (et donc de faire grève !) pour ce groupe professionnel ; pour les agents non fonctionnaires, des alliances de négociation avec les syndicats du DGB se sont vite installées (Kahmann, dans ce numéro). Il en allait de même pour le syndicat des employés DAG [2], seul survivant catégoriel dans la reconstruction syndicale de l'après-guerre, et qui, en 2001, devait rejoindre le nouveau méga-syndicat des services du DGB, Ver.di.

La rupture de certains syndicats catégoriels avec le *leadership* des syndicats du DGB dans la négociation collective n'est pas le seul indicateur d'une époque révolue. La puissance sociétale du syndicalisme a pâti d'un recul continu de l'adhésion comme de l'incapacité à préserver une couverture étendue des conventions collectives. La réunification allemande a vu l'apogée de la syndicalisation, avec 11 millions de membres auprès des syndicats du DGB en 1990 ; ils sont 6,1 millions en 2013 ; le taux de syndicalisation est inférieur à 20 %. À institutions identiques, les relations professionnelles est-allemandes ne se sont jamais calées sur le modèle ouest-allemand (Artus, 2002). Pourfendeurs de « l'égoïsme d'entreprise » dont pourraient se rendre coupables les puissants conseils d'établissement des grandes entreprises, les fédérations syndicales ont subi plus qu'orienté la décentralisation de la négociation collective *via* notamment la prolifération des « clauses d'ouverture » dans les conventions de branche. La perte de puissance sociale s'est aussi vérifiée du côté des organisations d'employeurs. L'adhésion au principe de la convention

1. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
2. Deutsche Angestellten-Gewerkschaft.

collective est en forte érosion, de sorte que dans le secteur privé, 47 % des salariés ouest-allemands et 28 % seulement des salariés est-allemands étaient couverts par une convention de branche en 2013, contre respectivement 66 % et 48 % en 1996 (Ellguth, Kohaut, 2014). Les associations d'employeurs ont renoncé à voir dans la négociation collective et le compromis souvent âprement négocié avec l'interlocuteur syndical la clé de voûte de la cohésion patronale. Réorientant leurs stratégies vers le conseil et l'assistance, ils offrent à leurs adhérents réticents un deuxième type d'affiliation qui les affranchit de la couverture conventionnelle (adhésion dite OT, sans convention collective).

L'éclatement des statuts des salariés a contribué à rendre l'unicité conventionnelle quelque peu fictive. Salariés permanents, temporaires, salariés et intérimaires de sous-traitants, la population croissante des détenteurs de contrats de chantier (*Werkverträge*)… sont susceptibles de cohabiter sur un même lieu de travail, avec des conventions collectives distinctes ou, pour certains, sans aucune couverture conventionnelle.

Le dilemme des juges

Les syndicats catégoriels, à l'histoire généralement ancienne, se sont émancipés des alliances de négociation antérieures sur fond de privatisation et de restructuration de services publics ou monopoles d'État (chemins de fer, hôpitaux, transport aérien). Le choix de faire cavalier seul a aussi été une réponse à la difficulté des grands syndicats du DGB – de Ver.di en premier lieu – à négocier ces transitions en rendant justice aux aspirations d'une multitude de groupes professionnels (Kahmann, dans ce numéro). Avec cette nouvelle concurrence syndicale, la question de l'unicité conventionnelle a fait irruption dans les agendas des tribunaux du travail. Car les syndicats catégoriels ne manquaient ni de puissance sociale ni « d'aptitude à négocier » : ils le démontraient à travers leurs stratégies offensives, leurs grèves largement suivies, très conformes aux règles syndicales du conflit du travail (voir *supra*, note 4, p. 4), et enfin à la lumière des résultats obtenus.

La jurisprudence a, dans un premier temps, affirmé le principe de l'unicité conventionnelle. Devant une « concurrence » de conventions collectives, elle a arbitré en faveur du texte le plus « spécifique », soit l'accord qui répond le mieux « aux besoins et aux spécificités de l'établissement concerné et de ses salariés » (cité par Hensche, 2014:12). Le « principe de spécificité » a été développé à l'origine pour réguler les situations dans lesquelles un même contrat de travail est exposé à des normes concurrentes ou contradictoires. C'est le cas par exemple quand un établissement est simultanément couvert par la convention de branche et une convention d'entreprise qui suspend certaines dispositions de la convention de branche (ce qui est fréquent dans le cas de restructurations ; les deux accords collectifs sont alors généralement conclus par le même syndicat). L'accord le plus « spécifique » entre ici en application, soit la convention d'entreprise. La transposition du principe de spécificité à des situations de pluralité syndicale/des tables de négociation affectant une même entreprise n'est pas sans poser problème aux yeux des juristes du travail. Car, selon les termes de la loi sur la négociation collective, les normes négociées s'appliquent « immédiatement et de façon contraignante » aux seuls affiliés des parties contractantes

(article 4). Il n'y aurait ainsi pas concurrence, mais plutôt pluralité des normes collectives dès lors que l'employeur ou son organisation se trouvent amenés à négocier avec des syndicats différents (Hensche, 2014).

Devant l'instauration durable des syndicats catégoriels dans le paysage syndical et le déclin manifeste de la capacité normative unificatrice des syndicats du DGB, l'injonction d'unicité conventionnelle a fait l'objet de critiques de plus en plus vives au sein même de la juridiction du travail. Avec son jugement du 7 juillet 2010, la Cour fédérale du travail a définitivement enterré le principe, déclaré contraire aux dispositions de la loi sur la négociation collective comme au droit fondamental à la liberté d'association inscrit dans la Constitution.

L'unicité conventionnelle légalement prescrite ?

Parmi les défenseurs de l'unicité conventionnelle, les organisations d'employeurs se trouvent en première ligne. Profondément attachés à un principe fondateur de leur histoire et identité, les syndicats du DGB se sont associés dans un premier temps à une initiative lancée par leur interlocuteur patronal. Dans une déclaration commune de juin 2010 (« Sécuriser le fonctionnement de l'autonomie contractuelle, réglementer l'unicité conventionnelle par la loi »), les organisations sommitales BDA et DGB ont dessiné les contours de la future loi qu'elles appelaient de leurs vœux (BDA, DGB, 2010). Celle-ci devait, d'une part, instituer le principe majoritaire – la convention négociée par le syndicat ayant le plus grand nombre d'adhérents l'emporterait – et, d'autre part, soumettre le syndicat minoritaire à l'obligation de paix sociale découlant de la convention majoritaire [1]. Cette restriction de fait du droit de grève a amené, après réflexion, le DGB et ses syndicats à se dissocier de l'initiative patronale. Leurs positions ont évolué par la suite, comme on le verra plus loin.

Les gouvernements Merkel successifs se sont montrés plutôt ouverts à l'idée d'une intervention législative pour restaurer l'unicité conventionnelle. Mis en chantier sous la législature précédente, le projet s'est heurté aux résistances du parti libéral, FDP. Les partis chrétien et social-démocrate l'ont inscrit dans leur contrat de coalition de 2013 ; en décembre 2014, la ministre du Travail SPD Andrea Nahles a présenté le projet gouvernemental (Bundesregierung, 2014). La période de finalisation a coïncidé avec la multiplication d'épisodes grévistes à l'initiative de deux syndicats catégoriels, le syndicat des conducteurs de locomotive GdL [2], et celui des pilotes, VC [3] (Kahmann, dans ce numéro). Notamment du côté de Deutsche Bahn, la perspective de la loi – anticipée par l'employeur, préventivement combattue par le syndicat – a incontestablement orienté le conflit. Cela n'a pu que conforter la détermination de l'État à légiférer : les conflits catégoriels sont concentrés dans les services publics dont l'État est censé garantir la continuité.

Le projet de loi – dont l'objectif proclamé est de « sécuriser le fonctionnement de l'autonomie contractuelle » en prévenant des situations de « collision »

1. La période obligatoire de paix sociale s'étend sur toute la durée d'une convention collective qui peut être de plusieurs années.
2. Gewerkschaft deutscher Lokomotivführer.
3. Vereinigung Cockpit.

normative – instaure le principe majoritaire appliqué au niveau de l'établissement (nouvel article 4a à insérer dans la loi sur la négociation collective). Dès lors que l'employeur se trouve lié à des normes collectives (branche, entreprise) négociées avec différents syndicats et au contenu non identique, il appliquera dans ses locaux la convention signée avec le syndicat qui compte le plus grand nombre d'adhérents parmi les salariés de l'établissement [1]. Contrairement à la position commune BDA-DGB de 2010, le texte de l'exécutif ne contient pas de disposition concernant l'obligation de paix sociale, suivant en cela les exhortations des syndicats du DGB. Il ouvre aux syndicats dont l'accord collectif est évincé au regard de la règle majoritaire un droit de signature *ex post* (*Nachzeichnung*) de la convention majoritaire. Leur est aussi accordé le droit « d'exposer oralement leurs positions et revendications » devant l'employeur ou l'association patronale quand des négociations collectives sont ouvertes. Le projet de loi annonce enfin un amendement de la loi sur la juridiction du travail, précisant la procédure de recensement des forces syndicales en présence. Celle-ci prendra probablement la voie de la certification notariale, l'employeur n'ayant pas à connaître l'état de la syndicalisation des salariés qu'il occupe.

Des débats très contradictoires et un doute de constitutionnalité

Directement visés, les syndicats catégoriels se préparent d'ores et déjà à la bataille judiciaire. Ils ont tout à craindre de l'entrée en vigueur de la loi qui, en les marginalisant, touche aux fondements de leur existence. Ils peuvent compter sur l'appui direct et indirect de nombreux et souvent éminents juristes du travail, qui mettent en doute la constitutionnalité du projet gouvernemental (voir *infra*).

Les associations patronales voient leurs vœux exaucés. Ils avaient dessiné un tableau quelque peu apocalyptique pour le cas où le pouvoir des syndicats catégoriels ne serait pas bridé : multiplication des syndicats catégoriels, des négociations et des grèves, surenchère revendicative, mise en péril de la paix sociale et avec elle de la compétitivité allemande [2]. Conscientes des incertitudes juridiques que la nouvelle loi est susceptible de soulever, elles préparent d'ores et déjà le terrain pour que soit mis au débat une réglementation du droit de grève, concernant notamment la continuité des services publics essentiels (*Daseinsvorsorge*).

Les syndicats du DGB ne sont pas unifiés. La confédération elle-même a longtemps hésité sur la position à prendre avant de se ranger du côté des grands syndicats d'industrie, IG Metall et IG BCE (chimie), favorables à la loi. Ces syndicats saluent le souci du législateur de renforcer des stratégies de négociation collective « solidaires » au détriment de la représentation d'intérêts particuliers ; ils réfutent l'argument d'atteinte à des droits fondamentaux. « Le principe majoritaire constitue la voie juste pour sauvegarder l'unicité conventionnelle. Les salariés déterminent à travers leur adhésion syndicale quelle convention collective s'applique dans leur

1. Nombre d'adhérents à la date de signature de la convention collective la plus récente.
2. Le spectre des « *englische Zustände* », a fréquemment été brandi, en référence à l'activité gréviste intense qu'a connue la Grande-Bretagne des années 1970, souvent associée au déclin industriel de ce pays.

établissement. » (IG Metall [1]). Ils se félicitent de l'absence de référence au droit de grève dans le texte gouvernemental, pour laquelle ils ont milité en amont.

L'analyse est sensiblement différente du côté de Ver.di, NGG [2] (syndicat de l'alimentation et de la restauration) et GEW [3] (syndicat des enseignants). Ces fédérations de branche du DGB identifient bien une atteinte, certes « indirecte », au droit de grève : « Une convention collective manifestement dépourvue de pouvoir normatif ne peut faire l'objet d'une grève », fait ainsi valoir Ver.di [4]. Ces fédérations estiment que la défense du principe de l'unicité conventionnelle, pierre angulaire d'une politique représentative efficace et solidaire, relève de la responsabilité politique des organisations syndicales elles-mêmes et ne saurait être préservée ou restaurée par l'intervention législative. Dans une pétition lancée sous le titre « Unicité conventionnelle oui, atteinte au droit de grève non », Ver.di, NGG et GEW exhortent le gouvernement à renoncer à l'intervention législative. Ces syndicats ont conscience que le principe majoritaire ne jouera pas systématiquement en leur faveur. Leur implantation est souvent fragile dans les secteurs qu'ils représentent. Dans ces circonstances, les employeurs pourraient être tentés d'influer sur les majorités syndicales, d'autant plus qu'ils ont la maîtrise de la détermination du périmètre de l'établissement, unité de mesure de la représentativité syndicale. Ver.di peut aussi craindre des turbulences dans les alliances de négociation plutôt efficaces avec l'Union des fonctionnaires Deutscher Beamtenbund dans la fonction publique, et des manifestations d'hostilité là où une coopération sereine prédominait.

Constitutionnalistes et juristes du travail notamment proches des syndicats expriment leur scepticisme. Ils jugent les mesures envisagées disproportionnées par rapport à l'objectif visé. D'une part, un risque généralisé de surenchère gréviste en Allemagne ne peut être identifié (Dieterich, 2010 ; Preis, 2014 ; Däubler, 2010, 2015 ; Baum, 2014). D'autre part, le principe majoritaire porte atteinte aux droits fondamentaux de la liberté d'association et du droit de grève. Nombre d'observateurs estiment que des conflits déclenchés par des syndicats catégoriels seraient à l'avenir interdits par les tribunaux du travail au nom du principe de proportionnalité : un conflit sans effet sur « la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail » (selon les termes de la Loi fondamentale) n'aurait pas de raison d'être, l'organisation, condamnée à l'impuissance, non plus. Des syndicats en émergence seraient particulièrement pénalisés. Ces critiques réfutent l'argument, souvent mis en avant par les organisations patronales et les syndicats d'industrie du DGB, qui consiste à souligner l'efficacité sociale et économique de l'unicité conventionnelle. « La légitimation de l'autonomie contractuelle découle de la liberté d'adhésion et d'action au sein d'un syndicat et non pas de la nature des résultats, même si ceux-ci sont politiquement et socialement souhaitables », écrit le juriste et ancien président du syndicat des médias Detlef Hensche (2014:22). La pluralité syndicale, constitutionnellement garantie, aboutit nécessairement

1. http://www.igmetall.de/SID-00B82776-0E2E1DA3/kabinettsbeschluss-zur-tarifeinheit-15057.htm.
2. Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten.
3. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.
4. https://www.verdi.de/themen/geld-tarif/tarifeinheit/++co++c86a4d8e-7180-11e4-9090-52540059119e.

à la pluralité des résultats sans qu'il soit permis d'en évaluer les pertinences respectives : « Contrairement à ce que suppose le projet du gouvernement, il n'existe pas de principe *a priori* de ce qu'est la juste redistribution », rappelle de son côté le juriste du travail Wolfgang Däubler dans une expertise réalisée pour le parti Die Linke (2015:30).

Les droits concédés aux syndicats minoritaires – signature *ex post* de la convention majoritaire, possibilité de s'exprimer oralement devant l'employeur dans des négociations en cours – sont jugés insuffisants, et de loin, pour compenser le déni de capacité normative.

Les problèmes techniques inhérents à la loi ne manquent pas d'être soulignés. « Impraticable, bureaucratique, anticonstitutionnel », est le verdict sans appel de l'ancien ministre de l'Intérieur FDP et conseil juridique du syndicat des pilotes, Gerhart Baum (Handelsblatt-online, 11 décembre 2014). Comment vérifier la véracité des déclarations d'adhésion certifiées par les notaires, question dont tout un chacun est libre de rendre compte ou non ? Comment aborder le problème des majorités syndicales variables au sein d'entreprises aux établissements multiples (quelque 300 dans le cas de Deutsche Bahn) ? Comment composer avec des effectifs salariés et des périmètres d'établissements fluctuants ? La complexité technique de l'unicité conventionnelle laisse quelque peu perplexe les commentateurs qui observent que la pluralité tarifaire – gestion simultanée de régimes juridiques différents selon les statuts des salariés (permanents, temporaires etc., voir *supra*) – semble parfaitement intégrée dans les pratiques des entreprises.

Deux voix se dégagent ainsi du débat sur l'unicité conventionnelle. Les uns y voient un retour à l'esprit de la *Tarifautonomie* entravé par une situation dans laquelle des organisations minoritaires font un usage démesuré et égoïste d'un rapport de force qui leur est favorable du fait des positions stratégiques de leurs adhérents, au mépris de l'intérêt général. Les autres estiment l'autonomie contractuelle fragilisée par l'intervention législative, du fait des restrictions qui frappent des droits fondamentaux, liberté d'association et droit de grève. Dans cette lecture, la préservation de l'unicité conventionnelle est une affaire des acteurs professionnels, non de l'État. Devant ces dissonances, la ministre du Travail s'est voulue rassurante au moment de la présentation du projet de loi : la loi viserait tout d'abord à inciter à la coopération et à des compromis intersyndicaux, en prévention de toute « collision normative ». Éludée par le texte gouvernemental, la question du caractère éventuellement illicite des grèves organisées à l'avenir par des syndicats minoritaires n'en reste pas moins posée en filigrane.

L'État, troisième acteur de l'autonomie contractuelle ?

À trois reprises dans un espace-temps court, le gouvernement de grande coalition est intervenu sur des questions touchant à la *Tarifautonomie*. Il a instauré un salaire minimum légal avec la « loi sur le renforcement de l'autonomie contractuelle » d'août 2014. La même loi a assoupli les règles d'extension des conventions collectives (Chagny, Le Bayon, 2014). La « loi sur l'unicité conventionnelle », actuellement en chantier, s'inscrit elle aussi dans l'objectif de « sécuriser le fonctionnement de l'autonomie contractuelle ». Les titres des lois et autres énoncés de motifs sont trompeurs : plus que de sauvegarder l'autonomie des acteurs

professionnels, il s'agit de compenser leurs déficiences. L'État s'invite à la table de l'autonomie contractuelle, déchargeant les organisations syndicales de tâches que leur capacité normative ne suffit plus à accomplir : imposer un plancher salarial dans tous les secteurs et notamment les services, qui permet de vivre ; défendre par leur « puissance sociale » un système étendu de conventions collectives et l'imposer aux employeurs ; affronter par leurs propres moyens les questions de diversification syndicale et de formation de solidarités parmi les salariés.

Au vu des évolutions intervenues dans les relations professionnelles allemandes au cours des deux dernières décennies, on pourrait détecter sous le langage du législateur une certaine fétichisation du concept d'autonomie contractuelle – si celle-ci ne faisait pas preuve de résilience dans les secteurs les plus compétitifs de l'économie allemande (métallurgie et chimie notamment). Les acteurs tant syndicaux que patronaux de ces branches renvoient souvent à leur gestion « exemplaire » de la crise de 2008-2009 pour insister sur la nécessité de légiférer sur la pluralité syndicale (BDA, 2014 ; Mitbestimmung, 2011). État, patronat, syndicats, acteurs politiquement et techniquement compétents, s'étaient alors très rapidement retrouvés autour de la table pour se mettre d'accord sur des mesures d'urgence à mettre en œuvre ; au lieu des destructions d'emplois probables dans une industrie durement frappée, c'est un « miracle de l'emploi » qui a eu lieu (Hege, 2012). On ne peut exclure que les interventions législatives successives aient pour intention et effet de sécuriser ce modèle résilient d'autonomie contractuelle, au cœur du compromis social allemand. Les dernières négociations collectives de la metallurgie viennent d'en démontrer encore une fois la vitalité [1]. La loi sur l'unicité conventionnelle s'attache à affirmer la représentativité de ses acteurs, au détriment de trublions nouvellement apparus dans le jeu de la négociation collective. Mais la protection offerte par ce cordon sanitaire n'est pas sans failles. Sectoriel plus que sociétal, exclusif plutôt qu'intégrateur, profondément affaibli dans sa capacité de coordination interne, le système d'autonomie contractuelle affiche sa fragilité face à la progression irrésistible de la régulation étatique.

Sources :

Artus I. (2002), « Le transfert du système (ouest) allemand de relations professionnelles à l'Est : des rôles différents pour des institutions identiques », *La Revue de l'IRES*, n° 39, p. 33-59.

Baum G. (2014), « Die Kirche im Dorf lassen », *Wirtschaftswoche*, 6. November, http://www.wiwo.de/politik/deutschland/gerhart-baum-die-kirche-im-dorf-lassen/10940662.html.

1. Un accord conclu le 24 février 2015 dans la région pilote du Bade-Wurtemberg apporte aux salariés des industries métallurgiques et électriques un plus salarial de 3,4 % – pour une inflation estimée à 0,3 % en moyenne annuelle. Quelques grèves d'avertissement et une menace de grève généralisée avaient précédé le compromis. Soucieux de prévenir un conflit étendu, le camp patronal y avait relativement facilement consenti, résistant davantage aux revendications qualitatives du syndicat (retraite progressive, formation continue). Les employeurs avaient estimé que les grèves des conducteurs de locomotives et des pilotes créaient « un environnement propice aux mobilisations collectives » (*Süddeutsche Zeitung*, 25 février 2015). Mais sans doute s'agissait-il aussi, sur fond de conflits catégoriels, de démontrer la résilience d'un modèle de branche toujours efficace : alors que 30 000 salariés sont concernés par le conflit dans les chemins de fer engagé depuis de longs mois, ils sont 3,7 millions à bénéficier du compromis de la métallurgie obtenu après six semaines seulement de négociations.

BDA, DGB (2010), *Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln*.

BDA (2014), « Tarifeinheit », *Kontakt*, November.

Bundesregierung (2014), *Referentenentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Tarifeinheit* (*Tarifeinheitsgesetz*), Berlin.

Chagny O., Le Bayon S. (2014), « Allemagne. L'introduction d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin, p. 3-18.

Däubler W. (2010), « Es wird kein Chaos geben », *Der Tagesspiegel*, 4. Juli, http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/gewerkschaften-arbeitsrechtler-es-wird-kein-chaos-geben/1874766.html.

Däubler W. (2015), *Gutachten zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Tarifeinheitsgesetz erstellt im Auftrag der Bundestagsfraktion Die Linke*, Berlin, 9. Januar.

Die Mitbestimmung (2011), « Soll die Politik das Tarifsystem stützen? Der IG-Metall-Gewerkschafter Peter Donath, die Wissenschaftlerin Ingrid Artus und der Hauptgeschäftsführer des Chemiearbeitgeberverbandes Wolfgang Goos antworten », n° 7/8.

Dieterich T. (2010), « Das Gesetz, das ein Irrsinn wäre », süddeutsche.de, 30. Juni,http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/aussenansicht-das-gesetz-das-ein-irrsinn-waere-1.967581.

Dufour C., Hege A. (2010), *Évolutions et perspectives des systèmes de négociation collective et de leurs acteurs : six cas européens. Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Suède*, Rapport, IRES, rapport de recherche pour l'Agence d'Objectifs CFDT et CGT, décembre.

Ellguth P., Kohaut S. (2014), « Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2013 », *WSI-Mitteilungen*, n° 4, p. 286-295.

Hege A. (2012), « Allemagne. Une décennie de modération salariale : quelle empreinte syndicale sur la dynamique des salaires ? », *La Revue de l'IRES*, n° 73, p. 205-235.

Hege A., Cothénet A., Dirringer J., Dufour C., Kahmann M. (2014), *L'influence de la loi du 20 août 2008 sur les relations collectives de travail dans les entreprises. Enquête sociologique et analyse juridique*, Rapport, IRES, RRS CGT, septembre.

Hensche D. (2014), « Hände weg von Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Streikrecht: Über das Gesetz der Bundesregierung zur Tarifeinheit », *Analysen*, n° 17, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin.

IRES (2000), « La représentativité syndicale », n° spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 66, octobre.

Kahmann M. (2015), « Allemagne. Grèves dans les transports publics : vers une prolifération des syndicats catégoriels ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 14-26.

Preis U. (2014), « Nahles verhindert keinen Streik », tagesschau.de, 5. November. http://www.tagesschau.de/wirtschaft/tarifrecht-101.html.