

Un syndicalisme unique pour deux systèmes sociaux ?

Enjeux et perspectives de l'unification syndicale en Allemagne

par Adelheid Hege *

Après la chute du mur de Berlin, la mise en place d'un système syndical uniforme pour l'Allemagne où prédomine le système ouest-allemand pose un certain nombre de questions. Question quant au principe de l'unité syndicale dès lors que coexistent deux forces de représentation collective. Question quant à la légitimité d'une représentation unique des salariés dans deux systèmes aux valeurs différentes. Question enfin du devenir du syndicalisme en Allemagne.

A toutes ces interrogations, l'auteur apporte des éléments de réponse et des informations qui alimentent notre réflexion mais d'où il

ressort beaucoup d'incertitudes quant à l'avenir. Le système syndical en place reste en effet fragile puisque sa reconnaissance est fonction de la représentativité auprès des adhérents. Or, celle-ci peut être remise en cause à tout instant, si le syndicat n'est pas apte à répondre aux attentes des salariés.

L'unification des deux États allemands nés de la Deuxième Guerre mondiale a imposé aux organisations syndicales (observatrices davantage que parties prenantes dans les mouvements de l'automne 1989) la réflexion sur l'évolution de leurs structures et objectifs à l'intérieur d'une nouvelle configuration étatique. En RDA, l'effondrement du régime politique signifiait simultanément la fin d'un État indépendant : l'harmonisation des institutions et des politiques syndicales

(*) Chercheur à l'IRES-Paris.

et des relations professionnelles a fini par être perçue comme une conséquence guère contournable de l'intégration économique et politique. Problème interne à la société allemande, le rapprochement et la fusion de systèmes différents de relations sociales renvoie aussi à un débat plus large avec pour toile de fond notamment la perspective de la construction européenne : il s'agit de savoir comment, à partir d'expériences historiques (temporairement ?) distinctes, se constituent et se légitiment de nouveaux acteurs. De ce point de vue, trois questions peuvent être formulées à partir de l'expérience de l'unification syndicale en Allemagne :

— sur quelles bases s'opère la convergence de deux systèmes d'institutions et d'acteurs vers un système unique de représentation syndicale ?

— comment ce système unique de représentation des intérêts agit-il (se légitime-t-il) au sein d'une société qui, elle, reste marquée par le clivage persistant entre les deux entités sociales qui la composent ?

— comment l'extension du champ de la représentation influe-t-elle sur les problèmes et stratégies de relégitimation du syndicalisme nés de la crise économique et des transformations sociales et culturelles récentes ? (1)

L'expérience inédite de l'unité syndicale

L'expérience weimarienne de pluralité syndicale (politique, idéologique, socio-professionnelle) avant la coupure imposée par le national-socialisme, va engendrer deux systèmes de syndicats uniques (2), avec des choix stratégiques, politiques et organisationnels très différents. Divisées territorialement et politiquement, les deux Allemagnes échappent aux scissions syndicales qui,

(1) Cet article est une version légèrement remaniée d'une communication au séminaire « L'évolution du droit social et des relations industrielles dans les pays de l'Europe de l'Est », Florence, mai 1991.

(2) Malgré l'existence de syndicats minoritaires en RFA (le syndicat des employés DAG, le syndicat chrétien CGB et l'association des fonctionnaires DBB), on retient ici le terme de syndicalisme unique pour le système ouest-allemand. Ce n'est pas uniquement le poids numérique largement prédominant du DGB qui nous y autorise. Le paysage syndical allemand est fortement structuré par la référence au principe de l'unité syndicale, dans le sens à la fois d'une intégration organisationnelle et programmatique au sein d'une grande confédération, le DGB, de deux courants politiques et idéologiques prédominants (les traditions social-démocrate et chrétienne), et de la mise en application du principe du syndicat unique de branche qui réduit au minimum les effets de concurrence intersyndicale dans les entreprises. Cf. Adelheid HEGE, « L'unité syndicale en RFA : le compromis durable », *CFDT-Aujourd'hui*, n° 98, oct. 1990, pp. 48-57.

au moment de la guerre froide, interviennent dans d'autres pays européens.

Au moment de la chute du mur de Berlin, on est en présence de deux acteurs « forts » dans leurs systèmes sociaux respectifs. Le DGB avec 7,8 millions de membres s'est imposé dans son rôle de « cogérant » et d'élément structurant de la société ouest-allemande. Le FDGB avec 9 millions d'adhérents et un taux de syndicalisation de 90 % tient sa puissance de ses liens étroits avec l'État est-allemand, de sa présence dans les entreprises et de sa gestion de dossiers sociaux importants (sécurité sociale, maisons de vacances pour les salariés).

Le « tournant » de 1989 met à l'ordre du jour la question de la coopération et de la fusion entre les organisations syndicales. Celle-ci est envisagée — à condition certes d'une réforme en profondeur de la centrale est-allemande (3) — puis rejetée par le DGB ouest-allemand qui, avec ses syndicats de branche, s'impose dès lors comme l'artisan dominant, et de loin, de la refonte du système syndical allemand. La dissolution, à l'initiative du DGB, du FDGB d'abord, des syndicats de branche est-allemands ensuite, la prise en charge dès les premiers mois après le tournant des fonctions négociatrices dans l'ex-RDA par les fédérations du DGB, jettent les bases d'un système syndical uniforme pour l'Allemagne tout entière. L'extension territoriale de l'un des deux systèmes syndicaux en présence va de pair avec l'extinction de l'autre.

Au-delà des motivations propres du DGB ouest-allemand d'opter pour l'alignement et non pour la restructuration et la réforme du système syndical tout entier (4), il convient de s'interroger sur les raisons plus profondes de l'effacement de l'expérience syndicale est-allemande. Faut-il y voir la victoire du plus fort sur le plus faible (dans le sens d'un darwinisme syndical) ou la conséquence logique d'un vide syndical de

(3) Cette réforme qui devait permettre aux fédérations de branches incorporées dans le FDGB d'acquiescer une autonomie stratégique face à la centrale et de prendre en charge des fonctions syndicales non exercées jusque-là (négociation collective, « cogestion », grève), était notamment l'enjeu du dernier congrès confédéral est-allemand. Cf. « RDA : congrès extraordinaire de la confédération syndicale FDGB », *Chronique Internationale-IRES*, 3, mars 1990, pp. 22-24.

(4) L'absence de crédibilité et d'expérience syndicales et négociatrices des organisations est-allemandes et l'ampleur des problèmes économiques et sociaux soulevés par le processus et le rythme de l'unification sont évoquées comme les raisons principales d'une intervention « à chaud » et de la rupture des relations avec le FDGB. Le DGB, soucieux de préserver sa propre place dans l'échiquier social allemand, devait à la fois défendre son image de marque d'acteur autonome et efficace, et produire des résultats tangibles de son action de représentation. Cf. Adelheid HEGE, « Le syndicalisme allemand face à la réunification », *Économie & Politique*, décembre 1990, pp. 49-50.

fait (5) ? L'effondrement des institutions entraînera-t-il dans l'oubli une expérience de 40 ans de pratiques de représentation et d'expression des intérêts ? Ou cette dernière marquera-t-elle durablement l'évolution du système et du projet syndical de la RFA ?

Les scénarios de l'évolution syndicale

On peut illustrer la force avec laquelle le modèle ouest-allemand s'est imposé en confrontant les trois scénarios de l'évolution syndicale envisagés à l'origine par les syndicats de RFA, avec un quatrième qui semble prendre corps actuellement. Les premiers scénarios — démentis par les événements — se fondent sur une hypothèse selon laquelle l'expérience est-allemande influera nécessairement sur la cohérence syndicale globale en Allemagne. Le dernier situe l'évolution future dans la continuité de l'expérience ouest-allemande.

Le scénario de la concurrence syndicale et du vide représentatif

L'effondrement du syndicalisme est-allemand avec le principe d'unité (de la classe ouvrière) imposée par le haut, la marginalisation de certains courants de pensée (tradition chrétienne) ou de groupes de salariés (employés) aurait pu constituer un terrain fertile pour la diversification syndicale. L'érosion sinon la remise en cause du principe de l'unité syndicale aurait pu en être la conséquence (6). Compromis « historique » en vue d'une plus grande efficacité négociatrice, expérience vécue de la confrontation de traditions, courants d'idées et options revendicatives différents, les organisations ouest-allemandes le considèrent comme un facteur déterminant de la puissance et de l'autonomie syndicales (7).

(5) Pour P. SEIDENECK « l'absence d'une politique syndicale axée sur la représentation des intérêts est l'une des multiples causes de la faillite du "socialisme réellement existant" d'un point de vue tant politique qu'économique, social et moral ». Cf. Peter SEIDENECK, « Die soziale Einheit gestalten : über die Schwierigkeiten des Aufbaus gesamtdeutscher Gewerkschaften », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B13, 1991, p. 3.

Sur l'histoire et l'évolution des stratégies du FDGB voir aussi Werner MÜLLER, « Zur Geschichte des FDGB : eine vorläufige Bilanz », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 5-6, 1990, pp. 340-352.

(6) Aussi l'ancien président du DGB, Ernst BREIT, craignait-il que « la contrainte à l'unité n'engendre l'aspiration à la diversité » et que la désagrégation des organisations est-allemandes, dans l'absence de syndicats unitaires, entraîne « la fin d'un syndicalisme fort dans la RFA ». Ernst BREIT, « Deutsche Einheit : ohne und gegen die Gewerkschaften ? », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 3, 1990, p. 130.

Si un éventuel éclatement syndical aurait pu accentuer les difficultés du DGB à organiser certaines catégories de salariés — les employés, techniciens et cadres, mais aussi les jeunes —, il était également à craindre que nombre de salariés se détournent du syndicalisme, jugeant l'idée syndicale définitivement discréditée.

Le scénario de l'éclatement de la représentation

L'apparition de « Betriebsräte » (conseillers d'établissement) sans relations ou avec des liens distendus avec les organisations syndicales dans les premiers mois après le tournant, pouvait faire craindre l'éclatement du système de la représentation et l'affaiblissement de la représentativité syndicale, concurrencée par des structures autonomes, à l'horizon d'action restreint. Cette évolution à l'Est aurait pu avoir des incidences, à l'Ouest, sur l'équilibre du système de représentation dual. Car si celui-ci repose sur le principe de l'autonomie de la représentation élue au niveau de l'établissement à l'égard de l'organisation syndicale externe à l'entreprise, il doit son efficacité aussi à l'articulation étroite des niveaux de représentation et de négociation centralisés et décentralisés sous égide syndicale. La rupture du lien organique entre représentants élus dans les entreprises et structures syndicales externes (8) semblait en mesure de remettre en cause la cohérence même du système.

Le scénario de l'héritage sélectif

Une troisième hypothèse concernait les emprunts possibles aux droits syndicaux est-allemands. Rejetant la logique selon laquelle dans la course effrénée vers l'unité nationale, « il est permis de tout remettre en cause en RDA et rien en RFA » (9), les syndicats du DGB reconnaissaient une certaine supériorité au droit du travail et au droit syndical est-allemand, et préconisaient l'extension à toute l'Allemagne d'acquis pour partie adoptés en dernière minute en RDA (10) : droits de cogestion élargis, interdiction du lock-out. Ils voyaient dans les bouleversements en cours une occasion de rouvrir le débat sur la pertinence des niveaux et institutions de la représentation en RFA et entendaient mener

(7) Cf. « Die geeinten deutschen Gewerkschaften in der Gemeinschaft der europäischen Staaten : Erklärung des Hans-Böckler-Kreises », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 9, 1990, pp. 589-600.

(8) Relation qui se mesure à travers le taux de syndicalisation élevé des élus et notamment des présidents (salariés) des Betriebsräte, mais aussi à travers les liens d'information, de formation et d'expertise souvent très étroits entre élus syndiqués et syndicats.

(9) Ernst BREIT, 1990, p. 131.

(10) Notamment certaines dispositions de la loi sur les syndicats de février 1990. Cf. « RDA : congrès extraordinaire de la confédération syndicale FDGB », *op. cit.*

la réflexion notamment sur l'opportunité de la séparation (ouest-allemande) des compétences représentatives et syndicales (11).

Le scénario de la continuité... ouest-allemande

Une dernière hypothèse qui, elle, s'inscrivait pleinement dans la logique de l'unification politique et économique, concernait le transfert unilatéral du système des relations professionnelles ouest-allemand dans les nouveaux länder. L'extension du champ d'application de la législation sociale dans le contrat d'union (lois sur la négociation collective, sur l'entreprise...) devait fixer un cadre unique à l'action syndicale. On pouvait toutefois se demander si l'harmonisation institutionnelle suffisait à elle seule à préserver l'identité et la capacité d'intervention de l'acteur syndical ou si les inconnues et risques de l'unification syndicale allaient au contraire infléchir la dynamique et la logique de fonctionnement des institutions. On peut aujourd'hui faire l'hypothèse que la logique de fonctionnement du système des relations professionnelles ouest-allemand se trouve davantage confirmée qu'ébranlée par le processus d'unification :

— La reconnaissance du principe de l'unité comme principe fondateur de l'identité syndicale allemande ne semble guère remise en cause. La pérennité de l'option unitaire est confirmée par les écarts de syndicalisation des organisations du DGB par rapport aux syndicats minoritaires (syndicat des employés DAG) qui, contrairement aux appréhensions initiales du DGB, se maintiennent confortablement. On n'assiste pas non plus, à l'heure actuelle, à des tendances significatives à la désyndicalisation, le taux de syndicalisation est-allemand restant pour l'instant supérieur au taux ouest-allemand qui, lui, est stable (12).

— Le risque de l'autonomisation — syndicalement non contrôlable — des structures de représentation dans l'entreprise semble largement conjuré. Les syndicats du DGB semblent assez bien contrôler l'élection des Betriebsräte dans les établissements est-allemands. La coopération effective entre syndicats externes et représentants élus est considérée comme un facteur favorable dans la bataille pour la survie des entreprises, renforçant la position des acteurs locaux face à l'État, la Treuhandanstalt, et les acheteurs potentiels (13). Les syndicats ne sem-

(11) Au niveau de l'entreprise, le Betriebsrat formellement indépendant des syndicats détient en RFA l'ensemble des droits d'information et de négociation (de « codétermination ») dans la confrontation avec la direction. En RDA, seul le syndicat d'entreprise était habilité à négocier avec l'employeur.

(12) 50 % environ dans l'ex-RDA et 39 % dans l'ancienne RFA (33 % pour les syndicats du DGB).

(13) La visite d'une délégation de l'IRES à l'invitation de la fondation Friedrich Ebert de Paris dans une entreprise industrielle et deux coopératives agricoles fin septembre 1991 a permis de voir comment la représentation des

blent guère craindre aujourd'hui la déstabilisation ni l'essoufflement du système dual, estimant que les « interrelations complexes » entre structures représentant des intérêts spécifiques et globaux sont l'une des causes de la capacité de résistance du système (14).

— La référence à l'expérience est-allemande comme point de départ possible d'une réforme des structures syndicales et du système des relations professionnelles a été abandonnée. Le rythme et la logique de l'unification-incorporation n'en sont pas les seuls facteurs explicatifs ; y intervient aussi le caractère volontariste de la démarche elle-même. Il devait mettre en relief l'écart fondamental entre droits formels et consacrés par les pratiques et la non validité des tentatives de leur mise en équivalence.

L'inégalité des deux systèmes syndicaux pourrait bien être le facteur déterminant de la prédominance du système ouest-allemand dès lors que s'établissent des relations de confrontation et d'échange entre les systèmes. Le pouvoir syndical ouest-allemand globalement reconnu par les acteurs et par les salariés comme force représentative et socialement utile, capable d'obtenir des résultats tangibles pour les salariés en termes de salaires et de réduction du temps de travail (y compris dans une période de crise et de conjoncture politique défavorable), devait laisser peu d'espace aux organisations est-allemandes profondément marquées par l'absence d'autonomie à l'égard de l'État qui de ce fait ne pouvaient guère peser dans la restructuration du paysage syndical. Mais si sa reconnaissance historique et les acquis du passé permettaient au syndicalisme ouest-allemand de s'imposer comme acteur salarié unique, les évolutions récentes le contraignent aussi à confirmer et à défendre ce statut à travers les résultats qu'il sera capable d'obtenir dans l'unification des deux univers représentés.

Un syndicat et deux systèmes sociaux : quelle légitimité d'acteur ?

Les syndicats du DGB ont été dépassés par le tournant à l'Est et le processus d'unification. La faible contribution du mouvement ouvrier est-allemand au renversement de l'État, et l'absence de liens avec les mouvements oppositionnels les ont desservis. Sur la défensive, mais contraints à l'action sous peine de se voir marginalisés à

salariés, légitimes tant par les salariés eux-mêmes que par l'intégration des élus dans un projet syndical global, est perçue comme un élément essentiel dans le redémarrage des activités productives.

(14) Cf. Manfred SCHUMANN, « Gewerkschaften und/oder Betriebsräte ? Anmerkungen zur aktuellen Diskussion um die Betriebsräte in der DDR, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 3, 1990, pp. 164-171.

l'Ouest, ils doivent se consacrer simultanément à l'implantation de structures syndicales à tous les niveaux à l'Est et à la négociation de conventions collectives de branche dans les deux parties de l'Allemagne, trouver des réponses au mécontentement et aux appréhensions de la population est-allemande en proie à l'effondrement de l'économie et du marché du travail, et tenter de peser dans les grands choix de la reconstruction économique et sociale de l'ex-RDA.

Cette situation comporte à la fois des enjeux de pouvoir et des risques considérables.

Légitimité négociatrice et risque de dérive revendicative

Confrontés à une pression forte d'un nombre croissant de syndiqués (15) exprimant une forte demande de rattrapage, les syndicats cherchent à se légitimer tout d'abord à travers les succès de leur politique contractuelle. Dans une situation qu'ils sont loin de maîtriser, leur démarche offensive qui ne manque pas de soulever quelques controverses les expose toutefois aussi au risque de perdre le contrôle du jeu de la négociation et du conflit. Plusieurs éléments illustrent le danger de dérive revendicative :

— l'écart entre les augmentations salariales revendiquées et obtenues dans les nouveaux Länder (16), et la productivité est-allemande ;

— les revendications salariales élevées dans les deux parties de l'Allemagne (17).

La politique négociatrice et revendicative des syndicats ne semble pas cependant nuire pour l'instant à leur crédibilité ni à leur légitimité. On peut y voir au contraire une fonction de stabilisation — action préventive de l'exode de travailleurs qualifiés, introduction d'éléments de transparence dans l'évolution salariale et prévention de conflits sociaux — et l'expression d'une capacité inaltérée à trouver des compromis contraignants avec le patronat. Les accords signés en 1990 et en 1991 pour les deux industries métallurgiques — sur l'introduction de la semaine de

35 heures à l'Ouest à partir de 1995 (18) et à l'Est sur l'alignement, en 1994, des salaires sur le niveau occidental (19) — en sont des illustrations fortes.

Reconnaissance d'acteur et risque d'enfermement dans une alternative exclusion-intégration

Dans la reconstruction capitaliste de l'ex-RDA deux écueils étaient et sont à éviter : celui de l'opposition systématique, dénonciatrice et impuissante (activement par le refus de l'unification, ou de l'union monétaire, passivement par l'exclusion de la gestion de la privatisation des entreprises via la Treuhandgesellschaft par exemple), et celui de la corresponsabilisation dans des choix de reconstruction dans lesquels les salariés sont perdants à court et à moyen terme.

L'état catastrophique de l'économie est-allemande, la sous-estimation par le gouvernement des coûts sociaux et humains de l'unification semblent plutôt renforcer la position syndicale. Au moment des incertitudes partagées, il y a consensus sur l'utilité de la « cogestion » (20). Aussi les syndicats vont-ils accueillir favorablement le programme gouvernemental de restructuration économique de l'ancienne RDA dans lequel ils voient réalisées certaines de leurs revendications ; jouer un rôle moteur dans la prise en charge du dossier de la formation professionnelle qu'ils considèrent comme un instrument-clé de l'essor économique ; amener la Treuhandanstalt (chargée de la privatisation des entreprises d'État) à faire des concessions sur les plans sociaux des entreprises en difficultés, ou sur la mise en place de « sociétés de qualification et d'emploi » susceptibles d'offrir aux salariés en sureffectifs des perspectives, temporaires, d'emploi et de formation ; participer activement aux « conseils de reconstruction » réunissant les communes et les régions, les chambres consulaires, les employeurs et les syndicats ; formuler des positions sur toutes les grandes questions économiques et sociales qu'il s'agisse de la politique de privatisation, de l'avortement ou de la hausse des loyers et de la pénurie du logement...

(15) Le DGB revendique 11 millions de membres en été 1991 dont 7,9 millions dans l'ancienne RDA. L'IG Metall, syndicat des métallurgistes, passe de 2,7 à 3,6 millions d'adhérents.

(16) Les salaires nominaux est-allemands atteignent en 1991 60 % environ du niveau fixé pour les différentes branches dans les régions de l'ancienne RDA. Des plans d'alignement à terme des niveaux salariaux ont été négociés dans la métallurgie (où l'égalité des salaires nominaux sera réalisée en 1994) et dans le bâtiment notamment.

(17) En 1991, les revendications salariales des syndicats pour les anciens Länder se situaient autour de 10 %, les accords signés prévoient des augmentations entre 6 et 7 %. Pour les enjeux et les résultats de l'action négociatrice des syndicats dans les deux parties de l'Allemagne, voir « Les dilemmes de la politique de négociation », *Chronique Internationale-IRES*, n° 8, janvier 1991, pp. 18-19 ; « Accords salariaux : la fonction publique donne le ton », *Chronique Internationale-IRES*, n° 10, mai 1991.

(18) « Accord dans la métallurgie : les 35 heures en 1995 », *Chronique Internationale-IRES*, n° 4, mai 1990, pp. 12-14.

(19) Cet accord vivement critiqué par la Bundesbank et les instituts de conjoncture a été qualifié de compromis raisonnable et réaliste par les associations d'employeurs et les organisations syndicales. Cf. « Allemagne : des salaires trop élevés », *Chronique Internationale-IRES*, n° 12, septembre 1991.

(20) On peut en effet penser que « le caractère non simultané, diversifié et contradictoire d'évolutions guère maîtrisables sans la participation de salariés qualifiés et autonomes, ouvre de nouvelles perspectives à la codétermination et à la représentation des intérêts », Gerhard LEMINSKY, « Die Perspektiven von Mitbestimmung angesichts des deutsch/deutschen Einigungsprozesses », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 5-6, 1990, p. 364.

L'intervention syndicale apparaît ainsi comme un élément de régulation indispensable dans l'évolution sociale actuelle. S'ils acceptent la fonction de « garant de l'ordre social » qui leur est une nouvelle fois confiée, les syndicats allemands estiment aussi avoir le poids nécessaire pour infléchir de façon significative les choix gouvernementaux et patronaux initiaux misant sur une restructuration est-allemande via le libre jeu des forces du marché. Ils insistent de ce point de vue sur leur autonomie d'acteur — non affectée selon eux par la communauté des intérêts et des analyses des acteurs dans certaines grandes questions (21) — identifiant au contraire dans une logique d'intégration et de consensus social (systématique) un élément d'affaiblissement de la capacité structurante du syndicalisme (22).

Représentativité réelle et risque de division représentative

Des structures syndicales et représentatives identiques sont mises en place dans deux systèmes sociaux encore largement divergents. Deux circuits de négociation existent et sont animés par les mêmes acteurs. Surtout, les syndicats sont confrontés à « deux univers d'adhérents » (23) dont les conditions matérielles de l'existence, les valeurs et les aspirations diffèrent énormément.

Au moment où les syndiqués de l'ex-RFA engagent un débat sur la question de savoir si la référence au travail salarié doit rester le fondement principal de l'action syndicale (24), valorisent fortement le temps libre, veulent voir infléchis les choix syndicaux sous l'effet des problèmes de l'environnement, de l'inégalité hommes-femmes, de l'émergence d'une société multiculturelle, le cadre de référence de leurs collègues est-allemands reste, selon les enquêtes sociologiques, la communauté de l'entreprise. L'emploi est de loin prioritaire par rapport à

(21) Le consensus global des acteurs porte notamment sur la création d'un espace économique et social unifié y compris du point de vue des salaires et des conditions de travail, sur l'augmentation de la productivité est-allemande et, dans cette perspective, sur la nécessité d'une réduction importante à court terme des emplois actuels.

(22) « La suspension temporaire du conflit des intérêts entre les syndicats et les employeurs (...) ferait perdre de vue que les relations sociales "normales", les conflits sociaux et les modes de régulation des conflits constituent un élément important de stimulation du dynamisme économique et social. C'est particulièrement vrai pour la situation incertaine de l'ex-RDA », Peter SEIDENECK, 1991, p. 7.

(23) Karlheinz BLESSING, « Über den Politikprozess nach der Vereinigung. Zum Beispiel: die Gewerkschaften », *Frankfurter Rundschau*, 20. März 1991.

(24) Soulevant la question de savoir si les aspirations collectives s'épuisent nécessairement dans les intérêts économiques des salariés. Cf. Jürgen HOFFMANN et al., *Jenseits der Beschlusslage: Gewerkschaft als Zukunftswerkstatt*. Köln, 1990.

l'assainissement d'un environnement pourtant excessivement pollué, les revendications sont surtout d'ordre matériel exprimant un fort besoin de « rattrapage », les réflexes d'exclusion des populations étrangères se développent.

L'adhésion des nouveaux groupes de salariés de l'Est intervient dans un contexte où, à l'Ouest, le renouvellement des générations militantes et l'implantation dans des catégories socio-professionnelles désormais dominantes (les employés et plus généralement les salariés du tertiaire) pose de grands problèmes aux syndicats du DGB. Leurs perspectives de reconforter leur représentativité réelle ne se trouvent pas pour autant automatiquement améliorées par le renforcement numérique.

Habités à généraliser les acquis en s'appuyant sur leurs noyaux relativement homogènes (les ouvriers qualifiés), les syndicats sont contraints d'intégrer, dans leurs stratégies négociatrices et revendicatives de fortes inégalités — de niveau de vie, de mentalité, d'emploi. On peut penser que la légitimité et la reconnaissance à long terme du syndicalisme allemand dépendent pour beaucoup de sa capacité non seulement à représenter des intérêts différents et parfois contradictoires (et notamment, et pour la première fois, ceux des chômeurs), mais aussi à s'emparer de thèmes transversaux et unificateurs susceptibles de ressouder les univers éclatés (25). Un débat est en cours sur l'existence même de ces thèmes et d'une dynamique créatrice d'alliances.

Pour asseoir leur légitimité d'acteur dans la nouvelle Allemagne, les syndicats utilisent en premier lieu les instruments qui ont fait leurs preuves : la négociation collective de branche dont ils attendent comme dans le passé la création de conditions de travail et d'un marché du travail homogènes ; l'articulation étroite entre la représentation dans l'entreprise par des élus proches du syndicalisme et légitimés par les groupes importants de salariés d'une part, et l'intervention contractuelle et normative globalisante des organisations syndicales d'autre part (26). Tout comme ils ont été amenés à se saisir de nouveaux thèmes dans l'ancienne RFA sous la pression des évolutions socio-culturelles et du débat mené dans le mouvement associatif

(25) Ou, selon l'expression de Karlheinz BLESSING, d'« organiser l'unité de la diversité ». Ce qui nécessite « d'une part une approche différenciée des intérêts, et d'autre part un effort de détermination des valeurs et des objectifs communs ». Karlheinz BLESSING, « Die Wirklichkeit drängt zum demokratischen Sozialismus », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 1, 1990, p. 7.

(26) A cette articulation semble revenir une importance particulière dans l'actuelle phase de mise en place du système de représentation syndicale dans l'ex-RDA, dans la mesure où les structures d'entreprise sont généralement animées par les élus « locaux », et les structures syndicales externes dirigées par des permanents et experts « occidentaux ». (Interviews d'élus et de responsables syndicaux lors de la visite d'étude prémentionnée (voir note 13) d'un groupe de chercheurs de l'IRES en septembre 1991).

(écologie, égalité effective entre les hommes et les femmes en particulier), les disparités de vie et la part importante de personnes ayant perdu leur emploi les conduisent à prendre position sur tous les aspects des conditions de vie de la population est-allemande. Les syndicats sont aujourd'hui parmi les organisations sociales les plus reconnues (27) ; la question est de savoir s'ils tiennent cette légitimité de la conjoncture actuelle et de l'ampleur et de l'urgence des questions à résoudre (qui rendent indispensable à court terme leur intervention compensatrice) ou d'une capacité structurante de long terme.

L Le débat sur l'identité syndicale et l'avenir du syndicalisme

Dans les rangs syndicaux et au-delà il a été regretté que les bouleversements à l'Est (qui ont avivé quelques disputes de démarcation entre les organisations) ne débouchent pas sur une réforme des structures syndicales. Le processus d'unification syndicale a aussi soulevé un débat sur le rôle de la confédération face à l'autonomie parfois fortement affirmée des syndicats de branche.

Plus fondamentalement, le « tournant » est-allemand a donné lieu à trois types de remise en question concernant le projet et la logique de fonctionnement du syndicalisme allemand.

L'antagonisme entre capital et travail après la chute du mur

La faillite du socialisme réellement existant impose-t-elle une révision du projet syndical fondé sur la reconnaissance de la dichotomie capital-travail ? Les réponses données par des responsables syndicaux dans le débat de « *Gewerkschaftliche Monatshefte* » (28) sont contradictoires. Il s'en dégage toutefois deux tendances significatives :

— une forte reconnaissance des « valeurs » fondatrices du système syndical et des relations professionnelles allemand : unité syndicale, codétermination, autonomie contractuelle. Les variantes d'interprétation — plus « coopéra-

tives » ou conflictuelles selon les cas — sont celles qui traversent traditionnellement le mouvement syndical allemand ;

— des incertitudes sur l'horizon de l'action syndicale. Le débat souligne le risque inhérent à l'absence d'un projet syndical « alternatif » qui réduit la fonction syndicale à la représentation d'intérêts catégoriels à court terme des salariés. La question est alors de savoir quels thèmes structureront un contreprojet de l'organisation sociale capable de mobiliser des élans de solidarité dans et au-delà des rangs des adhérents. Des impulsions mobilisatrices peuvent-elles encore être attendues de la référence au travail et à l'emploi comme facteurs sociaux centraux ?

Les mécanismes contractuels à l'épreuve

On a souligné l'importance qui revient dans la stratégie syndicale à la politique de négociation collective unifiancée au niveau de la branche. Les résultats visibles de l'action négociatrice mentionnés plus haut masquent toutefois des incertitudes — et donnent lieu à un débat — quant à la transférabilité à court voire à long terme des mécanismes contractuels et des logiques qui les sous-tendent :

— Si à l'Ouest l'application effective des conventions collectives ne fait guère de doute, en ira-t-il de même dans les nouveaux Länder ? Nombre d'entreprises en difficulté pourraient être tentées d'« assouplir » — en les rendant moins onéreuses — les dispositions contraignantes des accords. Ces transgressions aux règles générales pourraient éventuellement avoir l'accord tacite des instances représentatives des salariés (Betriebsrat).

— La réalisation des objectifs généraux de la négociation (augmentations salariales uniformes...) aura-t-elle pour contrepartie un décalage grandissant avec les intérêts de certains groupes de salariés ? Il s'avère à la lumière des premières expériences que les compromis réalisés dans la négociation à l'Est ne s'appuient pas, comme à l'Ouest, sur l'analyse et l'anticipation maîtrisées des aspirations et réactions des salariés, laissant dans l'ombre de ce fait des attentes non identifiées (29). Le syndicalisme pourra-t-il continuer à centrer ses stratégies sur une prétention d'unification des situations salariales qui pourrait s'avérer formelle ?

(27) Devançant dans l'opinion publique nettement les partis et les Églises (informations recueillies lors de la visite d'étude précitée).

(28) Voir notamment :

Dieter WUNDER, « Der Zusammenbruch des "realen Sozialismus" und das Selbstverständnis der Gewerkschaften », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 12, 1989, pp. 714-718.

Karl-Heinz BLESSING, « Die Wirklichkeit drängt zum demokratischen Sozialismus : eine Replik auf Dieter Wunder », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 1, 1990, pp. 2-9.

Norbert RÖMER, « Politik sozialer Partnerschaft : Stellungnahme zur gewerkschaftlichen Sozialismus-Debatte », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 4, 1990, pp. 221-226.

(29) Aussi l'accord de la fonction publique signé au printemps 1991 pour les agents de l'Est est-il aujourd'hui considéré comme une erreur stratégique du syndicat signataire. Cette convention augmente les salaires à hauteur de 60 % de ceux versés dans l'ex-RFA. En contrepartie, le syndicat avait accepté que l'ancienneté ne soit pas prise en compte pour le calcul des salaires. Cette concession syndicale a soulevé un véritable tollé notamment dans le secteur de la santé, obligeant les signataires à rouvrir les négociations ; ce n'est pas tant la question salariale qui semble avoir provoqué le mécontentement des salariés que la négation de la « valeur » de leur expérience professionnelle ressentie comme une atteinte à leur dignité.

Traditions de solidarité et défense d'intérêts particuliers

Les inégalités croissantes et l'accentuation des phénomènes d'exclusion (30) mettent à l'épreuve le projet syndical fondé sur une revendication de représentation générale et, partant, de capacité d'organisation de solidarités entre les différents groupes de travailleurs. Dans l'ancienne RFA, la bataille sur la réduction du temps de travail s'est inscrite dans cette logique, et la mobilisation des élans de solidarité autour du thème de l'emploi a probablement contribué à consolider la crédibilité syndicale dans les années 1980. Le mouvement syndical sera-t-il en mesure d'organiser des solidarités transversales au moment même où celles-ci d'une part apparaissent plus cruciales y compris du point de vue de l'avenir même du syndicalisme, mais font appel d'autre part non seulement à la mobilisation mais aussi à l'esprit de sacrifice des adhérents (31) ?

*
**

S'il est impossible de se prononcer à l'heure actuelle sur l'héritage de l'expérience syndicale est-allemande, on peut faire l'hypothèse que certains traits marquants du syndicalisme ouest-allemand (liés aux modes d'organisation interne et d'interaction avec les autres acteurs) l'ont prédisposé à la « modélisation » (dans le contexte très spécifique cependant du rapprochement de deux États à l'histoire longtemps partagée). On peut aussi penser que le consensus des acteurs sur le système des relations sociales n'est pas en train d'être invalidé par les dernières évolutions. La fragilité du système provient plutôt des menaces qui pèsent sur la représentativité syndicale. Car la reconnaissance de l'acteur syndical est aussi — et premièrement — fonction de sa représentativité qui doit toujours de nouveau lui être reconnue par ses adhérents.

(30) Le débat ouest-allemand fait référence à la notion de la « société des deux tiers » pour caractériser ces phénomènes d'exclusion qui, avec l'augmentation pour une durée encore indéterminée du chômage effectif et caché, se font sentir plus durement encore dans l'ex-RDA (où certains craignent l'émergence d'une « société moitié-moitié », cf. BLESSING, l'article précité dans Frankfurter Rundschau).

(31) Un débat a eu lieu dans les organisations sur une contribution spécifiquement syndicale au dépassement des clivages sociaux et humains sous forme d'une contribution de solidarité. Ce débat n'a pas pour l'instant débouché sur des solutions concrètes. Le président de l'IG Metall a dû retirer, face au veto du congrès des métallurgistes, sa proposition avancée en novembre 1990 d'une retenue sur les augmentations salariales réalisées à l'Ouest.