

Octobre 2008

Le SPD et les syndicats allemands: la mutation d'un partenariat privilégié

Wolfgang Schroeder

L'alliance entre le SPD et les syndicats, bien qu'elle se soit relâchée pendant des décennies et bien que les conflits aient toujours été présents entre ces partenaires inégaux, a néanmoins perduré et marqué les rapports de force et la culture politique en République fédérale. Les tensions qui existent visiblement depuis quelques années dans la relation entre le SPD et les organisations syndicales ne sont-elles donc rien d'autre qu'une crise passagère dans leur histoire ? Ou bien sont-ce les symptômes d'un processus irréversible d'éloignement ? Et quelles en seraient les conséquences pour le SPD, pour les syndicats, mais aussi pour le système politique allemand dans son ensemble ?

1. Introduction

Ce qui frappe dans les récentes controverses depuis « l'Agenda 2010 », c'est que syndicats et sociaux-démocrates semblent agir comme si les uns et les autres étaient tous en position de faiblesse. Tous sont confrontés à des difficultés propres, mais similaires, peinent à maintenir leurs positions et générer l'approbation, et s'en renvoient mutuellement la responsabilité. Même si en 2005 le SPD est parvenu à participer à nouveau au gouvernement, ses difficultés sont patentées : un recul important des effectifs, en termes de militants comme en nombre d'électeurs, notamment dans les milieux

ouvriers syndiqués, et, en dépit des débats programmatiques et du nouveau programme politique, une quête d'identité toujours inachevée et encore aggravée par l'installation durable d'un cinquième parti sur l'échiquier politique à l'échelon des länders. Mais les syndicats ont eux-aussi perdu de leur puissance. Au plan politique, ils sont sur la défensive. Dans leurs rapports avec les partenaires sociaux, dans un contexte général difficile, ils tentent de défendre la position des salariés sur le partage des richesses et de recul du nombre de leurs adhérents, leur vieillissement, et le fait qu'ils ne sont pas encore parvenus à s'adapter à la mutation structurelle des entreprises, pour ouvrir le monde syndical à l'ère d'une économie moderne de la connaissance et des services. Des voix éminentes se font entendre dans les milieux scientifiques et politiques, selon lesquelles la distance croissante qui s'installe (dans toute l'Europe) entre les syndicats et la social-démocratie est le signe d'une transformation réussie de cette dernière. La formule sociale-démocrate du « plus de marché - moins d'Etat » et la souplesse stra-

Wolfgang Schroeder est professeur à l'Université de Kassel. Ses travaux portent principalement sur les relations dans le monde du travail, les fédérations professionnelles, les partis et le rôle social de l'Etat.

Cette étude a été initialement publiée par la WSI et traduite par la Fondation Friedrich Ebert. Version originale : http://www.boeckler.de/wsi_mitteilungen

tégique dont font preuve les partis sociaux-démocrates lorsqu'ils s'apprêtent à prendre le pouvoir ou quand ils sont au gouvernement sont autant de réalités qui n'ont pu s'imposer que par l'émancipation vis-à-vis des revendications et des intérêts des syndicats. Face à cette thèse de la distance croissante (et de plus en plus nécessaire), on trouve l'analyse selon laquelle les relations entre les syndicats et la social-démocratie ont toujours été marquées par des fluctuations, allant d'une large concorde à des rapports conflictuels tendus. On ne pourrait donc en aucun cas parler d'une érosion linéaire (Armingeon 1988, p. 130). D'ailleurs, selon *Schneider* (1994), l'entente parfaite n'a jamais existé, et enfin, aucune solution alternative à la coopération n'est en vue, que ce soit sur le fond ou au plan stratégique - dans la perspective d'un accord politique destiné à créer une majorité autour de projets.

S'agissant de la relation entre syndicats et partis sociaux-démocrates, *James Piazza* (2001), dans une étude comparative internationale, aboutit à la conclusion que c'est surtout la mondialisation qui a contraint les sociaux-démocrates à un style politique plutôt social-libéral. La relation classique entre syndicats et partis sociaux-démocrates s'en retrouve totalement « déliée » (de-linked). De son côté, *Stephen S. Silvia* (1992) part tout simplement de l'hypothèse d'une usure de la relation, portée par le recul de l'idéologie et par l'apparition au sein du SPD d'une génération plus rationnelle, attachée à son plan de carrière.

Ainsi, les détracteurs des syndicats au sein du SPD sont profondément convaincus qu'à elle seule, la proximité supposée entre les syndicats et le SPD nuit à la constitution d'une majorité. En effet, selon eux, l'image des syndicats dans la société est tellement mauvaise, et les capacités de mobilisation des syndicats sont tellement faibles que le SPD ne retire de toute façon aucun bénéfice de leur soutien. Tandis que les partisans de ces thèses jugent que la fin des relations constructives entre le SPD et les organisations syndicales ne coûtera pas grand-chose au parti, la majorité s'attend à une nouvelle forme de continuité qui pourrait encore se révéler positive pour les deux protagonistes.

La thèse défendue par le présent essai consiste à dire que les tensions évidentes depuis quelques années entre le SPD et les syndicats ne sont pas seulement dues aux priorités politiques et aux visées program-

matiques respectives des uns et des autres, même si celles-ci jouent sans conteste un rôle important. Il existe surtout un fossé plus profond, résultat des mutations apparues entre la société et les structures militantes syndicales et sociales-démocrates. Tandis que le SPD s'est affranchi de ses origines ouvrières et a vu croître de manière pratiquement constante la place des autres groupes sociaux parmi ses membres, les syndicats n'ont pas connu le même phénomène de croissance dans les milieux et groupes sociaux autres que le milieu ouvrier. Mais à l'inverse des autres analyses précédemment citées, nous porterons un regard critique sur ce glissement : selon la situation, cette rupture définitive d'un lien distendu entre les syndicats et la social-démocratie peut avoir des conséquences négatives pour les deux parties : pour les sociaux-démocrates, en terme de capacité de mobilisation et de constitution d'une majorité d'idées ; pour les syndicats, pour la mise en place d'une politique réaliste, qui a besoin dans de nombreux domaines du soutien d'une politique de l'Etat pour générer les ressources souhaitées.

2. Phases et problèmes d'une relation

Si l'on essaye de retracer l'évolution au fil des ans de la relation entre le SPD et les syndicats en Allemagne, on peut distinguer cinq phases différentes, selon que le SPD est ou non au gouvernement et selon la progression ou la régression des prestations sociales de l'Etat.

La *phase 1*, qui correspond à la réorganisation fondamentale des rapports et leur clarification entre les syndicats et les partis, va de la création de syndicats unitaires indépendants des partis en 1945 jusqu'au milieu des années 60. Au cours de cette période, le SPD était dans l'opposition, et les deux entités ont vécu les premières transformations de leurs programmes respectifs et de leurs organisations.

Pendant la *deuxième phase*, que l'on peut situer entre 1966 et 1974, le SPD a connu ses premières expériences comme parti de gouvernement. Les syndicats ont été impliqués dans l'élaboration des choix politiques (notamment pendant la période d'action concertée entre 1967 à 1977), et cela a été bénéfique pour les deux acteurs en cette

période d'expansion de l'Etat social (par exemple, avec la définition des droits et du rôle des syndicats dans la loi sur l'organisation des entreprises de 1972; ou dans le soutien des syndicats à la politique sociale-démocrate lors de la conclusion des Traités de Moscou et de Varsovie), période au cours de laquelle leur relation n'a pas été réellement soumise à rude épreuve.

Au cours de la phase suivante, *la troisième*, la coopération est entrée en crise. Avec la fin du boom économique, la politique s'est trouvée confrontée à de nouveaux défis, qu'elle a notamment cherché à relever par une plus grande implication des syndicats. Après l'échec de cette démarche et l'accroissement des tensions, on a même vu, au début des années 80, les premières manifestations syndicales dénonçant la politique d'austérité du gouvernement conduit par le SPD.

La *quatrième phase*, caractérisée par le retour du SPD dans l'opposition de 1982 à 1998, a conduit à un nouveau rapprochement, que reflète nettement le programme de Berlin de 1989 ; pour autant, on n'est pas parvenu à dégager de nouveaux contenus pouvant déboucher sur des accords stratégiques. Cette période de l'unification allemande a donné lieu à de fortes tensions, parce que les syndicats soutenaient, à travers leur propre réorganisation, la politique d'unification menée par le gouvernement d'Helmut Kohl, tandis qu'une part importante du SPD entretenait des doutes et des réticences face à la vitesse de cette unification. Les relations se sont à nouveau améliorées au cours des années 90.

La *cinquième phase* couvre la période écoulée depuis le retour du SPD au gouvernement (en 1998), au cours de laquelle, suite à la réforme de l'Etat social et à des priorités divergentes, les tensions ont été presque permanentes, sans que ni « l'alliance pour l'emploi » (1998-2003), ni la nouvelle loi (de 2001) sur l'organisation des entreprises, nettement remaniée et améliorée, ne parviennent à dissiper durablement ces tensions. Au contraire, à partir de 2003, avec la mise en place de l'Agenda 2010, les conflits latents ont renforcé le phénomène d'aliénation ; un petit groupe de responsables syndicaux en a profité pour créer une alternative traditionaliste à la gauche du SPD. Ils ont voulu ainsi combler en quelque sorte un vide, créé selon eux par la dérive néo-travailleuse du SPD, en proposant une ligne travailleuse « traditionnelle ». Depuis l'avènement de la grande coalition, les rapports se

sont à nouveau détendus, sans toutefois donner lieu jusqu'ici à une nouvelle sérénité ou à de nouvelles perspectives de coopération.

Même si les problèmes plus profonds de la relation entre le SPD et les syndicats sont surtout caractérisés par des intérêts de nature socioculturelle et des positionnements politiques, et constituent donc un fossé objectif, on ne saurait donner trop d'importance au trait d'union que constitue toujours la communication entre les parties. Pour forcer le trait, on pourrait dire qu'un échange intense peut guérir une part des désaccords. De ce point de vue, les élites respectives du parti et des syndicats ont un rôle important à jouer. Car il existe, tant sur le fond qu'au plan des personnes, de multiples lignes de rapprochement entre syndicats et sociaux-démocrates, de sorte que l'observation empirique ne semble pas conforter la thèse d'une *rupture* imminente. Toutefois, il ne faut pas en conclure qu'on peut minimiser les problèmes existants. Nous allons examiner plus attentivement les lignes de rapprochement subsistant entre le SPD et les syndicats, mais aussi les fissures qui existent dans cet édifice, pour ensuite tenter d'évaluer ce que peut signifier la nouvelle constellation politique - qui voit deux partis aux racines social-démocrates représentés au Bundestag - pour les perspectives d'avenir du SPD et des syndicats, mais aussi de la relation entre les deux.

3. La situation présente

3.1. Les syndicats du DGB

Pendant la phase dite de production de masse du modèle fordien, c'est-à-dire environ de 1955 à 1985, les syndicats allemands ont connu leur « âge d'or » en tant qu'acteurs assurés et reconnus de la vie publique. Depuis, ils tentent d'adapter leurs structures et leurs idées aux défis du capitalisme postindustriel. Leur action politique porte sur trois dimensions : d'une part, ils sont partiellement intégrés dans le système politique (avec des possibilités de consultations et d'influence), et disposent en outre de moyens particuliers d'intervention grâce au droit de cogestion et aux règles d'organisation des entreprises, mais aussi grâce à leur rôle spécifique dans la protection sociale. D'autre part, ils agissent en tant que groupes d'intérêt qui défendent les

intérêts des salariés face au gouvernement et aux partis. Enfin, ils se comportent parfois comme un mouvement social, lorsqu'ils s'engagent aux côtés d'autres groupes pour défendre des intérêts plus larges de la société dans son ensemble.

Que les syndicats apparaissent en tant qu'agent corporatiste, comme groupe d'intérêt ou comme mouvement social, leur influence dans ces rôles et ces arènes respectives dépend du nombre d'adhérents sur lesquels ils s'appuient, ou de leur capacité à imposer durablement leur veto à un projet. Le nombre et la représentativité de leurs adhérents sont importants pour assurer les ressources financières – nécessaires pour couvrir leurs frais de personnel et les fonds de soutien des grévistes. S'ils doivent pouvoir compter sur la capacité de la majorité de leurs membres à les suivre passivement, les syndicats sont aussi tributaires de la coopération active d'un nombre important de leurs militants. Ils ne peuvent plus compter avec certitude sur cette participation active, ce qui témoigne notamment de la crise du bénévolat. Le diagnostic présent est sans appel : le recul drastique du nombre des militants met en péril la capacité d'action politique des syndicats. Après avoir parlé, dans les années 50, du « miracle de la syndicalisation » (Pirker 1960) et avoir atteint un taux de syndicalisation net (décompte des seuls adhérents salariés) de 36% et un taux de syndicalisation brut de 40%, les syndicats ont dû dès les années 60 réfléchir aux moyens de synchroniser leurs structures avec les évolutions économiques et sociétales (Müller-Jentsch/ Ittermann 2000, p. 91). Dans les années 70, malgré un début de glissement entre les branches et à l'intérieur des branches, ils sont parvenus à accroître le degré de syndicalisation, en intégrant davantage le potentiel des salariés de l'industrie et du commerce. En outre, l'adhésion s'est ouverte aux non-travailleurs, comme les retraités et les chômeurs. Ceux-ci représentent aujourd'hui un peu plus de 30% des adhérents des syndicats du DGB. Face à l'évolution du marché du travail, cette politique d'ouverture des adhésions n'aura été que défensive, car elle n'a pas permis aux organisations syndicales de s'adapter à cette mutation. Tandis que l'emploi industriel reculait fortement (de près de 56% des emplois en 1965 à environ 25,4% en 2007), les chiffres ont plus que doublé dans le secteur des services, qui représentent aujourd'hui près de 72,4% des emplois. Certes, la part des employés a aussi progressé dans

les syndicats du DGB, mais pas dans les mêmes proportions que sur le marché du travail. La répartition des adhérents des syndicats n'est donc plus le reflet de la sociologie du marché du travail et de la société. Vu la perception qu'ont les syndicats de leur rôle - être au cœur de la société pour y défendre les intérêts de la majorité des salariés - cet état de fait devient un problème central.

3.2. LE SPD

Evolutions de l'électoral potentiel

Avec le programme de Bad Godesberg en 1959, le SPD se transformait jusque dans son programme, passant du statut de parti de classe à celui de parti populaire. Il ne tenait ainsi pas seulement compte de la mutation sociale de l'électorat. Lorsqu'on regarde les données dont on dispose sur le sentiment d'appartenance à un groupe et sur le comportement électoral, on peut en retenir essentiellement deux résultats : d'abord, la base socioculturelle de la social-démocratie reste l'électorat salarié ; ensuite, si l'on regarde l'appartenance à un groupe, on constate que les ouvriers syndiqués sont ceux qui votent le plus souvent pour le SPD (Wessels 2000).

Tandis que les scores du SPD aux élections législatives de 2005 se situaient en-deçà de la part que représentent les ouvriers dans l'électorat, les membres des syndicats ont voté à 12,8% de plus pour le SPD, tandis que les ouvriers syndiqués accordaient aux sociaux-démocrates une avance de 17,9% dans les urnes. Toutefois, ces chiffres de l'évolution au fil du temps ne font pas apparaître une tendance nette, ni à la hausse, ni à la baisse. Il en va un peu différemment de la question du capital de sympathie dont dispose le SPD (sondage électoral ARD/ Infratest dimap 2005).

C'est dans l'électorat le plus fidèle que l'on constate un recul significatif du capital de sympathie du parti : en l'espace de 15 ans, l'attachement des ouvriers syndiqués au SPD a diminué de moitié. Les pertes électorales du SPD lors des élections au Bundestag en 2002, par rapport au scrutin de 1998, sont particulièrement frappantes. Cette tendance se retrouve lors des élections législatives de 2005, au cours desquelles le SPD perd 5% du vote ouvrier, n'en recueillant plus que 37%, même si la CDU

enregistre un recul encore supérieur, de 7% (pour tomber à 30% du vote ouvrier). Le grand gagnant fut le Parti de la Gauche, qui progresse de 7% et recueille 12% des suffrages. Parmi les ouvriers syndiqués, le recul est similaire : tandis que le SPD (qui passe de 54 à 51%) et la CDU (de 26 à 21%) enregistrent tous deux des pertes importantes dans cet électorat, sa part augmente nettement pour le Parti de la Gauche (qui progresse de 4 à 14%) (ibid.).

La perte de crédit auprès des ouvriers ne peut pas faire simplement l'objet d'un examen quantitatif. En effet, si le SPD ne parvient plus à intégrer ces groupes, cela entraîne des conséquences importantes pour le positionnement et l'image du SPD dans la concurrence avec les autres partis. C'est là un aspect dont l'importance est accrue par l'existence, au sein du parlement, d'un deuxième parti social-démocrate, qui défend beaucoup plus fortement des positions égalitaires en matière de redistribution et d'Etat-providence. Pour autant, il est clair que dans un monde salarié aussi plein de nuances et de divisions socioculturelles, une simple recadrage sur le potentiel électoral ouvrier classique ne serait pas la bonne voie pour la majorité du SPD, surtout si cela devait entraîner un affaiblissement durable du parti sur d'autres segments de son électorat. De fait, d'importants glissements se sont produits au cours des dernières décennies entre les différents segments de l'électorat, et les syndicats ne peuvent pas non plus ignorer ces changements. Le réservoir d'ouvriers non syndiqués et de membres des syndicats (ouvriers et non-ouvriers), dans lequel le SPD pouvait encore puiser pendant les années 50 et 60, s'est considérablement réduit. La part que représentent ces groupes dans l'électorat du SPD est tombée de plus de 60% en 1953 à nettement moins de 30% aujourd'hui (ibid.). En contrepartie, la part représentée par les employés a augmenté à tous les échelons. Ce sont eux qui se déplacent le plus pour aller voter, qui sont le plus attirés par les visions d'un « nouveau centre », et qui sont aussi le plus disposés à « changer de camp ».

Evolution de la composition du SPD

Pour le SPD, l'objectif dominant est de recueillir le maximum de voix sur le marché électoral. Parallèlement, la situation du parti et le nombre de ses adhérents sont

également considérés comme des éléments importants, car contrairement à la CDU, le SPD a été, dès l'immédiat après-guerre, un parti de masse, avec plus de 700 000 membres dès 1946. A ce jour, c'est en 1954 que le SPD a compté le moins d'adhérents : après les résultats désastreux aux élections de 1953 au Bundestag, il était descendu à 585 479 membres. C'est en 1976 que le SPD a eu le plus grand nombre d'adhérents, atteignant alors un total de 1 022 191 membres. Entre 1967 et 1976, ce nombre avait augmenté de 300 000. Depuis lors, et à l'exception de l'année de l'unification, 1990, le nombre des adhérents n'a plus jamais connu d'année de croissance. Entre 1976 et 2007, il a diminué de 47% au total (soit la perte de 476 968 adhérents) (Niedermeyer 2007).

Tandis que la social-démocratie a su s'adapter de manière approximative à l'évolution socioculturelle de la République fédérale, les syndicats n'ont jusqu'ici pas été en mesure de retrouver ces évolutions dans la structure de leurs adhérents (*tableau 1*). Cela apparaît de façon particulièrement nette dans le rapport entre ouvriers et employés. Certes, dans les organisations syndicales du DGB aussi, le nombre d'employés a augmenté, mais pas parallèlement à son accroissement réel parmi les salariés. Alors que les ouvriers représentent 53% des adhérents syndicaux, ils sont moins de 15% parmi les membres du SPD.

4. Les options dans les relations entre SPD et syndicats

Face à ces évolutions structurelles de l'électorat et de la composition du SPD et des syndicats, on est amené à quelques réflexions sur le système. Les relations entre le SPD et les syndicats peuvent prendre trois formes différentes, à partir du moment où les sociaux-démocrates participent au gouvernement :

(1) *L'adaptation ou la soumission des syndicats* : cette option correspond à une situation dans laquelle les syndicats renoncent à formuler leurs propres offensives. Cela ne signifie pas pour autant automatiquement qu'ils renoncent à toute attitude critique. Ils dénoncent la politique gouvernementale sur des points précis, tout en pratiquant un lobbying adapté à la situation. Ils ne cherchent pas pour autant à

mobiliser sur leurs intérêts spécifiques, si cela risque de mettre en péril la stabilité gouvernementale. Cette variante de la

lition » ou qu'ils soient respectivement l'un dans la majorité, l'autre dans l'opposition - constituant d'une certaine façon un bloc mo-

Tableau 1 : Part des ouvriers, employés et fonctionnaires dans la société, le SPD et le DGB – en pourcentage

		1950	1970	1980	1990	2000	2004*
Ouvriers	Société	48,8	47,4	42,3	37,4	33,4	29,9
	SPD	45,0	34,5	27,4	26,0	19,3	12,1
	DGB	83,2	75,8	68,2	66,6	60,2	52,8
Employés	Société	16,5	29,6	37,2	43,3	48,5	51,2
	SPD	17,0	20,6	23,4	26,6	27,8	23,9
	DGB	10,5	14,7	21,0	23,3	28,6	30,8
Fonctionnaires	Société	4,1	5,5	8,4	8,5	6,8	6,6
	SPD	5,0	9,9	9,4	10,8	10,7	9,1
	DGB	6,3	9,5	10,8	10,1	7,2	7,5
Autres **	Société	30,6	17,5	12,1	10,8	11,3	12,3
	SPD	33,0	35,0	39,8	36,6	42,2	54,9
	DGB	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	8,9

* Chiffres du SPD pour 2006

** Femmes au foyer, étudiants, retraités, travailleurs indépendants, divers

Sources : Bureau fédéral du SPD, Berlin 2006 ; Page d'accueil du site du DGB ; bpb Datenreport, Bonn 2006

soumission peut évoluer sur toute une gamme entre le rôle actif de courroie de transmission vers la société et celui de comparse silencieux.

(2) *Le partenariat conflictuel* : les syndicats oscillent entre coopération et conflit. L'ingérence et la participation active des syndicats, pouvant aller jusqu'à l'unité de personnes, sont perçues comme des éléments importants pour les deux parties. Mais les syndicats n'hésitent pas pour autant à communiquer activement sur leurs propres initiatives dans l'opinion publique. Ce qui est toutefois décisif, c'est qu'ils ne cherchent pas à s'opposer par principe au SPD, ni à lui nier sa capacité de gouverner, tant que l'on perçoit que la politique menée tient compte, dans la mesure des possibilités existantes, des intérêts syndicaux.

(3) *Une politique autonome des syndicats* : Cette option part de l'idée que les deux grands partis politiques - qu'ils gouvernent ensemble dans le cadre d'une « grande coa-

nolithique en termes de programmes. Les divergences d'intérêt et de stratégie et l'attitude par trop « néolibérale » des partis sociaux-démocrates conduisent les syndicats à poursuivre leur propre voie, ou à s'appuyer sur une mobilisation de la société pour reconquérir au plan politique les positions abandonnées par le SPD. C'est pourquoi, dans ce modèle, les syndicats se concentrent sur la mobilisation de la société et de leurs adhérents, leur palette d'actions allant des manifestations jusqu'à la création ou pour le moins jusqu'au soutien d'un « Parti de la Gauche », pour pouvoir exprimer la défense de leurs intérêts par-delà les limites du SPD, et les ancrer dans le paysage politique.

Ces différentes options représentent naturellement des idéaux-types. Dans la réalité, les relations entre les syndicats et le SPD se situent quelque part entre ces idéaux-types, avec une légère prévalence du modèle de partenariat conflictuel, et des

variantes en fonction des divers syndicats du DGB et de la période examinée.

5. Les lignes de rapprochement entre SPD et syndicats

Deux dimensions essentielles ont changé dans le rapport entre les organisations syndicales et le SPD : d'une part, les bases sociales des syndicats et de la social-démocratie ont évolué de façon divergente au cours des dernières années. Et d'autre part, les arènes dans lesquelles agissent respectivement les deux acteurs (le parlementarisme et l'autonomie des partenaires sociaux) ont nettement évolué. Il est devenu plus difficile de trouver des zones de recoupement. Mais ces deux éléments ne doivent pas nécessairement conduire à un phénomène d'aliénation politique. En effet, on peut relativiser les différences réelles d'intérêt par des interprétations concordantes des situations, des moyens d'action, grâce à des stratégies d'échange et de participation. Dans ce contexte, la coopération souple, sur la base de modèles communs, des élites du SPD et des syndicats, revêt donc une importance particulière. Et, de fait, il existe de nombreux points communs tant en matière d'idées que de programmes (Schabedoth 2008), qui ne sont pas seulement le fait d'une origine similaire et d'une responsabilité présente commune.

5.1. Au plan du programme

La structure du syndicat unitaire ne lui permet pas de s'engager directement pour le SPD en campagne électorale. Pour autant, au plan des valeurs fondamentales, des objectifs et des instruments, il existe une relation traditionnellement étroite, que l'on peut tout à fait qualifier de partenariat privilégié. Au contraire de la CDU/CSU, le SPD accorde dans ses programmes un rôle marquant aux syndicats, en tant que facteur positif d'intégration et d'aménagement de la société, comme cela ressort clairement des programmes de Bad Godesberg (1959), de Berlin (1989), mais aussi du programme de Hambourg (2007). Ce lien particulier repose sur le consensus jusqu'ici très large entre le SPD et le DGB quant aux performances et à l'efficacité du modèle allemand de l'Etat social et des relations syndicat-patronat ; notamment parce que la reconnaissance de

l'autonomie des partenaires sociaux et de la cogestion est une composante permanente de la politique des gouvernements conduits par le SPD. Tout ce qui met à mal ce consensus ou semble en annoncer l'abandon est donc ressenti comme d'autant plus délicat ; ce fut notamment le cas du « document Schröder - Blair de 1999 », mais aussi de la politique du gouvernement social-démocrate qui misa sur la privatisation, l'initiative individuelle et la réduction du rôle de l'Etat pour réorienter sa stratégie en faveur de l'emploi, avec entre autres éléments, « la retraite à partir de 67 ans ».

Pour la majorité des responsables syndicaux, l'Agenda 2010 est perçu comme une politique de l'offre, mais aussi comme un découplage idéologique par rapport aux racines communes, ce qui menace à leurs yeux l'équilibre social. Tandis que, dans leur discours, les syndicats associent la social-démocratie à la notion d'équité de la redistribution sociale, les dirigeants du SPD considèrent en majorité qu'il faut relativiser ce concept, et que les notions d'équité dans la participation de chacun, d'égalité des chances et d'égalité entre les générations devraient également jouer un rôle important. C'est dans ce contexte qu'un certain nombre de responsables syndicaux se sont montrés disposés non seulement à marquer leur distance par rapport à la politique mise en œuvre en pratique par les sociaux-démocrates au gouvernement, mais aussi à créer leur propre parti à la gauche du SPD. Même si l'avènement de ce parti a aussi bénéficié d'un grand nombre de coïncidences, on peut retenir que ses principaux acteurs ont saisi une « fenêtre d'opportunité » pour créer une plate-forme de communication alignée étroitement sur le programme de revendications des deux grands syndicats, IG Metall (Syndicat de la métallurgie) et Ver.di (Syndicat unifié des services). Ce n'est qu'avec l'arrivée à la tête du SPD de Kurt Beck, grâce aux aménagements de « l'Agenda 2010 » et avec à l'appui le nouveau programme politique du SPD, le programme de Hambourg (2007), que la politique du SPD a pu à nouveau se rapprocher, notamment au plan affectif, des sensibilités syndicales, sans abandonner la nouvelle politique sociale-démocrate.

5.2. Liens personnels

Du fait même du fossé qui se creuse entre la base des syndicats et celle du SPD, ceux-ci

doivent avoir particulièrement à cœur de définir des points de rencontre de leurs idées et des projets communs. Les conditions préalables à une telle démarche sont tout à fait réunies, ne serait-ce que grâce aux liens existants entre les équipes et les personnes. Les syndicalistes votent majoritairement pour le SPD ; une partie d'entre eux continue de lui apporter un soutien actif. Et les membres du SPD sont également syndicalistes : environ un tiers des membres sont syndiqués. D'un point de vue quantitatif, la majorité des syndicalistes sociaux-démocrates sont issus des fédérations syndicales des services publics. Ainsi, la part des membres de Ver.di ou du GEW¹ parmi les sociaux-démocrates syndiqués dépasse largement celle des syndicalistes du DGB, tandis que IG Metall est nettement sous-représenté au sein du SPD. La double appartenance - le fait d'être à la fois parlementaire SPD et membre d'un syndicat - ne génère pas de conflit majeur, grâce à une définition précise des rôles respectifs. Au contraire : les syndicats ont besoin d'un accès au système politique. De la même façon, pour un parti social-démocrate au gouvernement ou au parlement, qui ne souhaite pas délibérément assumer les conflits avec le monde ouvrier et ses syndicats, il peut s'avérer utile de disposer d'une courroie de liaison avec les dirigeants syndicaux. Les conditions nécessaires pour cela continuent de prévaloir : à l'exception du président de Ver.di, qui a sa carte chez les Verts, tous les présidents de syndicats du DGB sont également membres du SPD. Avec le conseil syndical créé en 1968 sous l'égide de Willy Brandt, il existe également une enceinte destinée à un échange de points de vues régulier entre les dirigeants du parti et des syndicats, et qui peut tout à fait jouer un rôle de chambre de compensation en période de conflit. Et puisque tous les dirigeants syndicaux participent à ces discussions avec leur carte du SPD, cette instance peut également contribuer à rapprocher les diverses positions syndicales. De même, la tradition qui consiste, depuis des décennies, à intégrer des dirigeants syndicaux dans les gouvernements sociaux-démocrates (au poste de ministre du travail), est une façon de maintenir les contacts. C'est en 2002 qu'on a, pour la première fois et jusqu'à ce jour, dérogé à cette tradition. Il est difficile de dire dans quelle mesure la syndicalisation des députés du Bundestag est une garantie de l'intensité des échanges entre le SPD et les syndicats, car du point

de vue des parlementaires, l'appartenance à une organisation syndicale peut avoir des raisons normatives ou un caractère plus utilitariste. Ni l'un ni l'autre ne garantissent toutefois la disponibilité ou la capacité à défendre les intérêts des syndicats dans la sphère politique. Quoi qu'il en soit, la part importante de militants syndicaux parmi les députés sociaux-démocrates au Bundestag conduit régulièrement à des reproches des fédérations patronales, qui voient dans le groupe parlementaire SPD au Bundestag un « groupe parlementaire des syndicats » (Schmollinger 1973, p. 229). Toutefois, en réalité, les députés syndiqués ne jouent pas véritablement un rôle majeur en tant que cibles d'un quelconque lobbying, et on n'a pas connaissance de cas de conflits à propos de décisions dans lesquelles ces députés auraient formé un bloc pour défendre les intérêts des syndicats contre les options proposées par les dirigeants du parti ou du groupe parlementaire.

De toute façon, depuis 1990, on constate un net recul de la syndicalisation des députés de tous les groupes parlementaires, à l'exception du PDS. Les députés de la jeune génération misent beaucoup moins que leurs aînés sur la superposition des appartenances. Lors des élections au Bundestag de 1990, le taux de syndicalisation des députés du groupe SPD est passé de 90% à environ 74%, tandis que celui des députés CDU/CSU passait de près de 20% à 7,5%. Cette évolution s'est poursuivie jusqu'aux élections de 2005 : la part des parlementaires syndiqués au sein du groupe SPD a encore chuté, pour tomber à environ 59%. Au groupe CDU/CSU, elle se situe sous la barre des 1%. Mais la syndicalisation des parlementaires n'est pas la seule à reculer. L'attachement affectif aux syndicats se relâche lui-aussi. Surtout parmi les parlementaires les plus jeunes, du fait du manque d'expérience, et à cause d'origines et de modes de socialisation différents, on constate un degré d'aliénation vis-à-vis des syndicats tel qu'on n'en avait jamais connu dans l'histoire du parlementarisme en Allemagne fédérale.

6. Conclusion et perspectives

Les relations entre le SPD et les syndicats ont beaucoup changé. Les liens sont devenus moins étroits, plus compliqués et moins affectifs entre les programmes com-

me entre les personnes. La distance qui se fait jour ici ne s'explique pas seulement par des fluctuations cycliques, comme il en a toujours existé, notamment selon que le SPD se trouvait dans l'opposition ou au gouvernement. S'y ajoute visiblement un processus de découplage idéologique, particulièrement marqué pendant les mandats de *Gerhard Schröder* à la Chancellerie. Mais la cause principale de cette évolution, c'est que les adhérents et les électeurs des syndicats et du SPD sont socialement de plus en plus différents.

Il devient donc d'autant plus important d'établir une plate-forme d'échange d'idées et de communication entre les syndicats et le SPD. En effet, l'amélioration ou la détérioration de leurs relations dépendent pour une part non-négligeable de ce que leurs dirigeants respectifs « parviennent à s'entendre », en l'état actuel des structures et des divergences politiques, et de ce qu'ils aboutissent ou non à une interprétation commune de la situation, voire, le cas échéant, à des orientations communes pour leur action. Les perspectives ne sont pas mauvaises pour cela, tant qu'il subsiste, comme c'est le cas avec les dirigeants syndicaux et politiques actuels, une large base de convictions partagées. Mais il ne faut pas se leurrer : derrière les dirigeants, c'est-à-dire aux échelons intermédiaires des organisations, s'est aujourd'hui bien souvent installée une non-relation. Les structures les plus solides qui subsistent encore se trouvent surtout dans les centres industriels à domination sociale-démocrate.

Pour autant, il faut aussi retenir que même après l'entrée au parlement du Parti de la Gauche, qui revendique la posture travailliste traditionnelle du « old labour », les relations entre les syndicats et la social-démocratie restent plus intenses et plus soutenues qu'avec tous les autres partis politiques. Ainsi, en 2005, près de 47% des syndicalistes ont voté pour le SPD, tandis que 24% votaient pour la CDU et 13% pour le Parti de la Gauche (sondage électoral 2005 ARD/Infratest dimap). Sur deux niveaux essentiels - les adhérents et les électeurs - il existe une multitude de recoupements, même si la tendance est à la baisse. Les nets reculs du nombre d'adhérents et d'électeurs du SPD sont la conséquence de ses pertes sur ses terrains privilégiés traditionnels, chez les ouvriers, que le SPD n'a pas pu compenser par des gains de même ampleur ou une fidélisation d'autres milieux. Mais alors qu'en terme de choix

dans l'isoloir, on ne peut pas encore observer d'érosion dramatique, voire de découplage, parmi les électeurs syndiqués, le rapport aux idées a, lui, évolué. Voter SPD, dans cette catégorie de l'électorat, c'est de moins en moins le signe d'un attachement affectif, organique, et de plus en plus l'expression d'un choix utile, d'une préférence rationnelle.

Jusqu'ici, les syndicats doivent leur influence dans le système politique à leur capacité de représenter une part essentielle des salariés. Cette situation pourrait être mise en péril s'ils n'améliorent pas leur implantation jusqu'ici insuffisante dans les branches d'avenir, sur les nouveaux métiers, dans les petites entreprises - et, ne l'oublions pas, parmi les femmes et les jeunes. Certes, l'influence des petits syndicats spécialisés est jusqu'ici minime par comparaison, mais il se pourrait que la stratégie offensive pratiquée par ces petites organisations homogènes fasse des émules, et fasse ainsi davantage monter la pression sur les grands syndicats unitaires. Dans cet esprit, l'ancrage moins marqué des syndicats dans des secteurs importants du monde salarié, notamment parmi les salariés les plus qualifiés, pourrait conduire à priver ces syndicats de possibilités d'influence supplémentaires. Quel seront le pouvoir et le poids politique des syndicats dans l'avenir ? Cela dépendra finalement aussi de leur capacité à s'adapter aux évolutions du marché du travail. S'ils parviennent à une nouvelle ouverture d'esprit, on pourra peut-être éviter un scénario négatif pour l'avenir des syndicats comme du SPD : car, qu'ils soient, dans la faiblesse, réunis ou séparés, aucune des deux perspectives n'est attirante.

Pour le SPD, l'entrée durable du Parti de la Gauche au parlement signifie qu'il faut l'intégrer comme une option supplémentaire dans son attitude à l'égard du pouvoir, pour permettre de dégager une majorité de gouvernement même dans un système avec cinq, voire six partis politiques. Cela ne veut pas dire pour autant que le SPD doive effectuer un virage structurel à gauche ; la marge de souplesse supplémentaire pourrait déjà suffire - dans la perspective de la conquête du pouvoir. En d'autres termes, si les syndicats ne parviennent pas à s'implanter davantage dans l'économie des services et de la connaissance (et à travers eux, dans des tranches sociales importantes tant pour leur base que pour leur électorat), le SPD devra tenir de moins en moins compte des intérêts syndicaux. Sur les questions tou-

chant au rôle de l'Etat social, le SPD pourrait alors plus aisément se situer plus au centre, voire aller vers des positions plus libérales. A partir d'une telle configuration, le SPD pourrait alors, dans presque toutes les situations envisageables à moyen terme, jouer un rôle décisif dans le jeu des majorités au parlement, s'il parvient à agir avec sagacité et souplesse. Et dans les syndicats, cette souplesse politique du SPD pourrait donner, en direction du Parti de la Gauche, un nouvel élan, plus affirmé qu'à l'heure actuelle.

Cette nouvelle souplesse du SPD dans un système à cinq partis peut donc tout à fait receler des menaces pour les syndicats. L'option théoriquement envisageable pour eux, et qui consiste à abandonner le partenariat privilégié avec le SPD au profit d'un nouveau partenariat privilégié avec le Parti de la Gauche, n'est vraisemblablement pas une voie envisageable dans les faits : non seulement ils y perdraient leur statut de syndicat unitaire, mais il leur deviendrait aussi plus difficile de réunir les conditions nécessaires pour refléter, au sein des organisations, les évolutions du marché du travail et les mutations du monde salarié. Si les syndicats ne veulent pas aggraver les difficultés d'implantation qu'ils traversent actuellement, ils seraient bien inspirés de suivre dans leur politique les évolutions du marché du travail, sans mettre à mal leur indépendance critique et mobilisatrice vis-à-vis du système politique. Par leur politique de consolidation interne, telle qu'on peut actuellement l'observer, ils semblent être en bonne voie de rattrapage et de réconciliation avec la nouvelle réalité, et jettent ainsi les bases de leur influence renouvelée sur la politique.

Autres articles de la Fondation Friedrich-Ebert Paris

Vous pouvez télécharger ces articles sur le site de la FES www.fesparis.org/analyses

« **Le modèle de l'Etat social prévoyant** », par Wolfgang Schroeder, Mai 2008

Le programme de Hambourg », Programme politique du SPD, Mai 2008

« **Die Linke. Un nouveau parti dans le paysage politique allemand** », par Gero Neugebauer, Mars 2008

« **Apprendre de nos voisins : Comment la Gauche a mené des réformes en Europe** », par Sebastian Jobelius, Février 2008

« **Entre concepts d'hier et défis d'aujourd'hui: l'incontournable réorientation de la gauche européenne** », par Ernst Hillebrand, Octobre 2007

« **L'avenir du SPD comme parti politique de masse** », par Martin Gorholt, Octobre 2007