

# Allemagne

## La crise sanitaire sonne-t-elle la fin de la sous-traitance dans l'industrie de la viande ?

Marcus KAHMANN<sup>1</sup>

---

Le 17 juin, lors d'un dépistage du personnel de l'abattoir industriel du Groupe Tönnies à Rheda-Wiedenbrück, ordonné par le ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie après la découverte d'un foyer viral dans un abattoir du groupe Westfleisch à Coesfeld, une cellule de crise annonce que 657 personnes sur 983 sont positives au SARS-CoV-2. Sur les réseaux sociaux commence à circuler une vidéo datant d'avril qui montre le non-respect des règles de distanciation sociale à la cantine de l'usine Tönnies. Alors que le P-DG Clemens Tönnies avait publiquement appelé à ne pas jeter une suspicion généralisée sur l'industrie de la viande, les jours qui suivent révèlent un degré insoupçonné de contamination. Le 22 juin, on apprend que 1 553 travailleurs et travailleuses ont été testés positifs sur un total de 6 650. Afin d'enrayer le foyer viral, l'usine doit fermer pendant deux semaines, le personnel est mis en quarantaine et des mesures de confinement sont restaurées dans la région, incluant la fermeture des crèches et des écoles. Se multiplient alors des témoignages sur

les conditions dégradées de travail et d'hébergement du personnel, composé en majorité de travailleurs et travailleuses issus des pays d'Europe centrale et orientale (Peco).

Cet épisode est largement relayé par les médias et les réseaux sociaux. Il soulève des enjeux d'organisation du travail dans un contexte de « post-confinement » après la première vague épidémique et fait écho aux interrogations croissantes d'ordre écologique et éthique sur l'industrie de la viande. Il offre aussi, après la découverte des risques sanitaires encourus par les personnes exerçant des « métiers essentiels », une nouvelle illustration de leur distribution inégale à travers les professions et les classes sociales. Plus précisément, l'épisode illustre la façon dont les précarités liées au travail et les conditions ordinaires dans lesquelles il est réalisé surexposent certaines catégories de travailleurs au risque de contamination. Ces risques se révèlent endémiques, liés au recours massif à la sous-traitance et à la déresponsabilisation du donneur d'ordre qu'elle implique s'agissant des conditions de travail.

---

1. Chercheur à l'Ires.

Depuis quelques années déjà, les pouvoirs publics sont alertés sur les « excès » de l'industrie de la viande, bien documentés par des témoignages et des rapports administratifs : salaires horaires entre 3 et 4 euros, logement précaire, sécurité du travail hasardeuse... Ce secteur à très bas salaires fait parler de lui aussi en Europe. En 2013, les ministres belges du Travail et de l'Économie envoient une lettre à la Commission européenne dans laquelle ils dénoncent la concurrence salariale allemande, faisant écho aux plaintes des abattoirs belges qui accusent les concurrents allemands de menacer leur survie (Wagner, Hassel, 2016). Pour répondre aux critiques, le gouvernement fédéral commence alors – malgré sa réticence et celle des employeurs – à recadrer le secteur, dépourvu d'institutions capables de freiner la course au moins-disant. En 2014, une première convention portant sur un salaire minimum de branche est conclue sous la pression du gouvernement. Afin de limiter le recours à la sous-traitance transnationale et d'améliorer d'hébergement de la main-d'œuvre migrante, le gouvernement mise sur l'autorégulation du secteur. En 2017, la responsabilité sociale du donneur d'ordre est renforcée, mais aucune de ces mesures ne change fondamentalement les conditions de travail.

Le projet de loi relatif au renforcement de l'inspection du travail (Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz) du 29 juillet 2020<sup>2</sup> marque, dans le contexte de la crise sanitaire, une rupture dans la méthode du gouvernement fédéral et augmente la contrainte pesant sur les entreprises du secteur. Il vise à renforcer le nombre de contrôles au travail et à interdire, dans les entreprises

d'au moins 50 salarié-es, la sous-traitance et le travail intérimaire. Cette interdiction est susceptible de bousculer les pratiques d'emploi et d'impacter le modèle économique du secteur. Les industriels, qui se défendent d'une « suspicion généralisée » à leur égard, sont sous le choc. Le projet de loi contient aussi une forte charge symbolique dans la mesure où il va à contre-courant du paradigme de « flexibilité » qui domine les politiques d'emploi depuis une trentaine d'années et annonce un renforcement de l'instrument longtemps négligé qu'est l'inspection de travail.

Cet article vise à éclairer la genèse de ce projet de loi. À cette fin, il revient d'abord sur les transformations productives des entreprises de l'industrie de la viande et leur impact sur le modèle d'emploi. Il souligne ensuite les conditions de travail et d'hébergement dégradées des travailleurs et travailleuses migrants dans ce secteur avant d'aborder les tentatives de régulation jusqu'au dernier projet de loi. Le moment d'adoption ainsi que la portée du projet de loi s'expliquent par la mise en évidence – à un moment précis de la crise sanitaire liée au SARS-CoV-2 en Allemagne – des risques qu'engendre la précarité au travail pour la santé de la population dans son ensemble.

---

**La transformation  
de l'industrie de la viande :  
la sous-traitance transnationale  
au cœur du modèle d'emploi**

Par « industrie de la viande », il faut entendre l'ensemble des entreprises dédiées à l'abattage, la découpe, et la transformation de la viande. Depuis une trentaine d'années, ce secteur connaît une transformation profonde. Auparavant caractérisé

---

2. La loi a été adoptée le 18 décembre 2020, après la rédaction de l'article.

par la présence d'une multitude de petites entreprises et par un mode de production fondé sur le métier (Wagner, Hassel, 2016), l'industrie de la viande est devenue un secteur oligopolistique et internationalisé, y compris dans la composition du capital des entreprises. L'industrialisation des activités d'abattage a poussé hors du marché les entreprises en incapacité de réaliser les investissements désormais nécessaires. Entre 1999 et 2014, le nombre d'établissements a ainsi presque diminué de moitié (Bosch *et al.*, 2020:4). Le processus de concentration est particulièrement avancé dans les abattoirs porcins : en 2017, les quatre groupes les plus importants (Tönnies, Vion, Westfleisch et Danish Crown) se partagent les deux tiers du chiffre d'affaires du secteur (Bosch *et al.*, 2019:196). Le groupe Tönnies est le *leader* de ce marché avec un effectif d'environ 16 500 travailleurs et travailleuses et un chiffre d'affaires de 6,65 milliards d'euros (Hans Böckler Stiftung, 2020).

Afin de sécuriser ses revenus, l'industrie de la viande ne restreint plus ses activités aux seules opérations d'abattage et de découpe. Les grands groupes ont intégré la transformation de la viande à ces activités traditionnelles, fournissant ainsi leurs produits emballés (viandes et saucisses) directement à la grande distribution et aux *hard discounts* dont la part de marché dans la vente n'a cessé de croître. C'est d'ailleurs dans ce segment

d'activité que se situe dorénavant la majeure partie des entreprises et des effectifs du secteur<sup>3</sup> (Bosch *et al.*, 2019:193).

Du fait d'une baisse constante de la consommation de viande en Allemagne et de la position dominante de la grande distribution, les marges des entreprises sont plutôt faibles. Cela a provoqué une orientation croissante de l'industrie vers l'exportation : 20 % de son chiffre d'affaires est désormais réalisé en dehors du marché national (Hans Böckler Stiftung, 2020). L'Allemagne est ainsi devenue le premier producteur de viande porcine (devant l'Espagne) et le deuxième producteur de viande bovine (derrière la France) en Europe. L'évolution des stratégies industrielles des entreprises s'est accompagnée d'un changement de leur modèle d'emploi. Entre 1999 et 2014, dans l'industrie de la viande, le nombre d'emplois soumis à cotisations sociales (*sozialversicherungspflichtig*)<sup>4</sup> a baissé de 44 000 (-23,3 %), tandis que le chiffre d'affaires a augmenté de 19,9 à 35,2 milliards d'euros (Bosch *et al.*, 2019:196). Cette forte hausse est non seulement le résultat de gains de productivité mais elle repose surtout sur l'accélération d'un processus de substitution d'emplois directs par des emplois occupés par des travailleurs et travailleuses en provenance des Peco.

Avant la levée des restrictions pesant sur la libre circulation de travailleurs<sup>5</sup>, la seule possibilité de recruter de la

3. En 2017, 78 % des 162 000 salariés de l'industrie de la viande cotisant à la sécurité sociale allemande y travaillaient.

4. Sont soumis obligatoirement à cotisation sociale aux cinq branches de la sécurité sociale (chômage, accident, maladie, retraite, dépendance) toutes les personnes qui exercent une activité de travail avec un lien de subordination. Sont exemptées de cette obligation partiellement ou entièrement entre autres les travailleurs détachés, les travailleurs indépendants, les fonctionnaires, les soldats ainsi que les personnes travaillant en *mini-jobs*.

5. Ces restrictions ont été levées par le gouvernement en 2011 pour les pays ayant rejoint l'Union européenne (UE) en 2003 (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Lituanie), en 2014 pour la Roumanie et la Bulgarie et en 2015 pour la Croatie.

main-d'œuvre issue des nouveaux États membres est de conclure des contrats de sous-traitance (*Werkvertrag*) avec des entreprises de ces pays dans le cadre de la libre prestation de services (directive 96/71/CE), non concernée par les restrictions pesant sur la mobilité des ressortissants des Peco. En tant que travailleurs et travailleuses détachés (temporairement) par leur employeur, ils sont soumis, à l'exception de certaines normes minimales de travail (salaire minimum, temps de travail maximal et temps de repos minimal, congés payés, santé et sécurité au travail, égalité hommes/femmes), aux règles sociales du pays d'origine (Math, 2006). Ainsi, jusqu'à l'introduction du salaire minimum de branche en 2014 sont applicables aux travailleurs et travailleuses détachés les taux de salaire (et les impôts et cotisations sociales) plus bas de leur pays d'origine.

Le salaire minimum rend beaucoup moins attractif le recours au travail détaché et provoque la transformation d'une bonne partie des contrats de travail en droit allemand (Bosch *et al.*, 2020:20), permettant aux travailleurs et travailleuses migrants l'accès aux prestations du système de sécurité sociale allemand. Le modèle d'emploi de l'industrie de la viande n'a pourtant guère changé : les migrants et migrantes continuent à être employés par des sous-traitants, enregistrés dans un pays des Peco ou désormais en Allemagne. Le syndicat NGG (Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten) estime leur nombre total à plus de 25 000 en 2014 (Brümmer, 2014).

Les années 1990 ont vu l'arrivée des premiers sous-traitants de main-d'œuvre

en provenance des Peco (Faist *et al.*, 1999), mais ce n'est que depuis les années 2000 que la sous-traitance occupe une place centrale dans la stratégie productive des grands groupes. Elle est utilisée pendant des périodes prolongées, dans des activités clefs (abattage, découpe, transformation) et sur les machines-outils localisées sur le site du donneur d'ordre. On est donc loin d'une logique traditionnelle de « sous-traitance de spécialité » qui assure au donneur d'ordre un produit ou un service qu'il ne peut pas fournir à cause d'un manque de main-d'œuvre qualifiée. Le motif prédominant n'est pas celui de l'efficacité productive ou de la qualité, mais la baisse du coût du travail (Bosch *et al.*, 2019:203). Le profil des entreprises sous-traitantes tend à confirmer ce constat car beaucoup d'entre elles n'ont pas eu d'existence antérieure à la prestation de service transnationale <sup>6</sup>.

L'intérim et le *Werkvertrag* (voir *infra*) sont devenus des instruments privilégiés par le secteur industriel allemand pour accroître sa flexibilité « externe » (Barlen, 2018). L'approfondissement de la dualisation des effectifs entre un « cœur » relativement protégé, mais sous pression, et une « périphérie » précarisée en a résulté. Dans les grands abattoirs, la production serait presque entièrement assurée par une main-d'œuvre externalisée, tandis que l'emploi direct resterait la norme parmi le personnel de supervision et le personnel administratif (DGB, 2015). Le *Werkvertrag* pousse la logique de l'externalisation encore plus loin que l'intérim. Les personnes travaillant dans le cadre d'un contrat de sous-traitance (transnationale ou pas) ne peuvent pas

6. Les irrégularités de la part des prestataires ne s'arrêtent pas là. Plusieurs (rares) procès témoignent des pratiques telles que la privation de salaire et des menaces physiques du personnel, la mise à disposition illégale de personnel (*illegale Arbeitnehmerüberlassung*) et des fraudes massives aux codes des impôts et de la sécurité sociale (Brümmer, 2014).

prétendre, après une certaine période, à un niveau de rémunération égal aux salariés de l'entreprise (*equal pay*). Elles restent exclues aussi de l'accès à l'instance de représentation du personnel dans l'entreprise (*Betriebsrat*) et aux prestations sociales du donneur d'ordre. Tandis que les intérimaires sont – sans y appartenir – soumis à l'organisation du travail et au pouvoir de direction du donneur d'ordre, le contrat de sous-traitance repose sur une logique de séparation stricte entre les deux entités : le sous-traitant est seul responsable de la réalisation du service dont les contours sont précisés par le contrat de sous-traitance (délai, volume, prix). Ce contrat externalise une partie de l'activité du donneur d'ordre et coupe les liens hiérarchiques avec son management. Ce dernier se défait ainsi du contrôle du travail et des obligations sociales qui émanent d'un contrat de travail direct (licenciement, rémunération, sécurité sociale, conditions de travail...). Les travailleurs et travailleuses externalisés deviennent ainsi des citoyens industriels de « troisième rang » (Brinkmann, Nachtwey, 2014:89). La séparation entre travailleur sous-traité et donneur d'ordre reste pourtant en partie fictive. Les procès internes ainsi que les temps de travail sont régulés d'une façon très précise par le donneur d'ordre dans les usines et les abattoirs (Bosch *et al.*, 2020:203).

---

**Conditions de travail  
et d'hébergement dégradées,  
facteurs de risque sanitaire**

Les conditions de travail des travailleurs et travailleuses détachés dans l'industrie de la viande sont caractérisées par la violation récurrente des normes de travail. Ce constat ressort des témoignages d'ouvriers et de syndicalistes et

est partagé par les administrations du travail et les travaux de recherche spécialisée. D'après le projet *Faire Mobilité* du Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) par exemple (DGB, 2017), qui s'adresse aux ressortissants et ressortissantes des Peco, le temps de travail des travailleurs et travailleuses externalisés peut aller jusqu'à 15 heures par jour. Les normes de sécurité au travail sont battues en brèche pour tenir la cadence, tandis que la prise en charge des soins médicaux du personnel peut être aléatoire. Lorsque le travailleur tombe malade, subit un accident du travail ou prend contact avec le syndicat, il risque d'être menacé de licenciement et, le cas échéant, d'un retour forcé dans son pays d'origine. Beaucoup de travailleurs et travailleuses sont attirés par de fausses promesses de rémunération et découvrent sur place que l'employeur déduit de leur salaire les frais d'outillage, d'hébergement et de bouche. Pour les travailleurs et travailleuses détachés, les actions en justice contre ces abus échouent le plus souvent dans la mesure où les tribunaux allemands se déclarent non compétents et renvoient aux possibilités de recours dans le pays d'origine (Brümmer, 2014 ; Bosch *et al.*, 2020:204).

Une campagne de contrôles administratifs menée récemment en Rhénanie du Nord-Westphalie dans 30 établissements employant environ 17 000 travailleurs et travailleuses montre l'ampleur des abus (NRW, 2019). Dans 85 % des établissements contrôlés, les enquêteurs constatent des manquements graves à la sécurité au travail. Parmi les infractions révélées, on trouve entre autres 5 800 cas d'atteinte à la législation sur le temps de travail (durée de travail journalière, temps de pause, temps de repos entre journées de travail...) ainsi que presque 300 cas de défaillance en matière de

sécurité au travail (dispositifs techniques de protection absents, sorties de secours bloquées, outils de travail dangereusement abîmés, manque de moyens de protection individuelle ...).

Les conditions de travail difficiles se combinent à la précarité de l'hébergement. Dans la mesure où le marché du logement est difficile d'accès pour les étrangers, les travailleuses et travailleurs dépendent très souvent de la location (onéreuse, voire usuraire) d'une place dans un logement collectif proposé par l'employeur. Une enquête menée en mai 2020 par les autorités en Rhénanie du Nord-Westphalie sur les conditions sanitaires dans ces logements confirme la piètre qualité de l'habitat et pointe son rôle dans le risque élevé de transmission du SARS-CoV-2. Dans les 650 logements collectifs inspectés (accueillant quelque 5000 travailleurs et travailleuses), l'administration révèle une gamme de défaillances « moyennes et sévères ». On observe « l'absence de mesures d'hygiène de base, de gel hydroalcoolique et de plannings de nettoyage, combiné au surpeuplement »<sup>7</sup>. Dans des cas extrêmes, le rapport constate « moisissures, risque d'effondrement, fuites dans la toiture, installations sanitaires abjectes, vermine, protection incendie défaillante ». Quatre logements ont dû être quittés en raison des vices importants de construction. Si la crise sanitaire a convaincu les autorités de regarder la situation de plus près, elle n'était pourtant pas inconnue : déjà en 2014, l'industrie de la viande avait dû signer une charte incitant les entreprises à améliorer les conditions de logement (Weinkopf, Hüttenhoff, 2017).

Selon le ministre de la Santé et du Travail de Rhénanie du Nord-Westphalie, il est probable que « très souvent les chaînes de contamination soient causées par ces conditions d'hébergement ». Le milieu de travail est lui-même propice à la transmission du virus, comme le montre aussi l'apparition de foyers viraux dans les abattoirs d'autres pays (Autriche, Italie, Australie, États-Unis, France...) : le virus survit plus longtemps à température basse, les systèmes d'aération y sont insuffisants et le travail peut demander un gros effort physique alors que la distanciation sociale peut être difficile et que les moyens de protection individuelle manquent.

---

### **Des interventions successives du législateur**

Le déclin des régulations collectives de branche et l'absence de salaire minimum ont favorisé l'émergence d'un marché du travail dérégulé, marqué par de (très) bas salaires et des conditions de travail polarisées. Les pouvoirs publics se sont vus obligés d'y établir un salaire minimum et de recadrer les usages de la sous-traitance. Si le projet de loi s'inscrit dans une certaine continuité des objectifs des pouvoirs publics, il représente néanmoins un changement significatif puisqu'il passe d'une perspective de régulation de certaines formes d'emploi à leur interdiction.

### **Un marché du travail peu régulé**

Que la sous-traitance dans l'industrie de la viande ait pris en priorité la forme transnationale ne s'explique pas tellement par le manque de main-d'œuvre, comme

---

7. R. Burger, « Schlimmste Befürchtungen werden bestätigt », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Juli 2020, <https://bit.ly/3fmu68>.

l'estiment les employeurs. Il s'agit d'une « pénurie relative » (Sassen, 1988) qui est le résultat de l'abaissement du niveau de salaires en dessous du niveau du minimum d'existence (Bosch *et al.*, 2020:5). Les salaires extrêmement bas n'ont été attractifs que pour les travailleurs et travailleuses des Peco, à condition toutefois qu'ils conservent la résidence principale dans leurs pays pour y bénéficier d'un coût de la vie moins élevé. Les mesures de restriction transitoires en matière de libre circulation des travailleurs, imposées aux Peco au moment de leur intégration dans l'UE, ont elles aussi favorisé l'émergence de ce secteur à très bas salaires. Enfin, la déqualification du travail observable dans les abattoirs industriels (parcellisation et production en flux continu) a rendu possible le recours à une main-d'œuvre externalisée et temporaire. Des travailleurs et travailleuses avec peu d'expérience et ne maîtrisant pas la langue allemande ont pu intégrer les abattoirs après une courte période de formation. Le niveau salarial très faible assure aux industriels de la viande produisant en Allemagne des avantages compétitifs <sup>8</sup>.

La dégradation des conditions de travail – et la perte conséquente d'attractivité des métiers pour la population locale – met en lumière l'absence de pare-feux

institutionnels pour contrer les effets de l'élargissement de l'UE sur le marché du travail. Le manquement le plus frappant est l'absence, jusqu'en 2014, d'un salaire minimum (de branche ou autre). Pendant de longues années, cette situation a permis la propagation – en toute légalité – de salaires extrêmement bas, d'autant plus pénalisante que les relations professionnelles n'ont pas été en mesure de peser sur le processus. Le niveau et la portée des régulations conventionnelles n'ont jamais été très développés, mais dans les années 1970, on pouvait encore trouver quelques conventions de branche régionales. L'extension des accords de branche était pratiquement inconnue. Les dernières conventions collectives ont disparu depuis et, faute d'interlocuteurs patronaux structurés, la négociation collective dans l'industrie de la viande se limite désormais à quelques accords d'entreprise qui bénéficient en priorité aux personnes en emploi direct. Seuls deux des quatre *leaders* du marché en ont conclu un (VION, Westfleisch), Tönnies et Danish Crown refusant systématiquement la négociation collective (Bosch *et al.*, 2019:201) <sup>9</sup>.

Contrairement à son homologue syndical du bâtiment IG BAU (Kahmann, 2006), le syndicat NGG <sup>10</sup> n'a pas développé de stratégie de syndicalisation en

8. Selon les calculs d'Erol et Schulten (2020:8), le coût du travail annuel par employé (en équivalent temps plein) dans l'industrie de la viande allemande (31 700 euros) est plus de deux fois plus élevé au Danemark (69 000 euros) et presque 50 % plus élevé en France (46 600 euros). C'est la raison pour laquelle des groupes comme Vion (Pays Bas) ou Danish Crown (Danemark) ont délocalisé une partie de leur production en Allemagne et le pays est devenu un importateur net d'animaux d'abattage. La plainte de la Belgique devant la Commission européenne pour *dumping* social est à replacer dans ce contexte.

9. L'affaiblissement de la couverture contractuelle a eu des effets négatifs sur le niveau salarial. En 2014, le salaire mensuel médian dans l'industrie de la viande était de 1 977 euros, soit 64 % du salaire médian allemand (3 084 euros), tous secteurs confondus. La part de salarié-es à bas salaires (10,05 euros de l'heure en 2014) dans les activités d'abattage et de transformation de la viande était de 41 %, un taux presque deux fois plus élevé que la moyenne allemande (Bosch *et al.*, 2019:201).

10. Le domaine du NGG comprend la restauration, l'hôtellerie ainsi que l'industrie agroalimentaire, pour un effectif de 1,3 million de salarié-es. En 2019, le syndicat comptait 198 000 adhérents

direction des travailleurs et travailleuses sous-traités en provenance des Peco. Sans être insensible à leur sort, il limite les contacts à des situations d'extrême urgence (Wagner, Refslund, 2016). Localement, il a pu nouer des liens avec des activistes et les médias (Wagner, 2015). Mais, handicapé par sa faible implantation dans les entreprises, son manque de ressources financières et humaines ainsi que le déclin de la représentation collective des employeurs, le syndicat a surtout cherché à mobiliser le législateur pour atteindre ses objectifs (Wagner, Hassel, 2016) <sup>11</sup>. Pour ce faire, il dépend du soutien de sa confédération DGB plus que d'autres fédérations.

**Les pouvoirs publics cherchent à responsabiliser les entreprises**

Compte tenu de la perte de la capacité d'intégration des relations professionnelles, les pouvoirs publics se sont vus obligés d'intervenir dès 2007 auprès des acteurs collectifs de la branche pour demander la négociation d'une convention portant sur un salaire minimum de branche. Le ministère du Travail devait ensuite, sur la base de la Loi détachement (*Arbeitnehmerentsendegesetz*), étendre ses normes à toutes les entreprises. Ce n'est qu'en 2014 qu'une telle convention a été signée par le patronat de l'industrie de

la viande, sous la menace de privation des subventions européennes et sous la pression du Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BdA, Union fédérale des associations patronales allemandes), ayant abandonné son opposition de principe à l'instrument à cause de la très mauvaise image de cette industrie auprès du grand public (Weinkopf, Hüttenhoff, 2017:535). Cette convention fixait un taux horaire de 7,75 euros, applicable à partir de juillet 2014. Conjugué au nouveau salaire minimum interprofessionnel, introduit en janvier 2015, ce salaire minimum a eu des effets significatifs sur la rémunération et la structure d'emploi dans le secteur. D'après l'Office statistique fédéral, entre 2014 et 2017, le salaire horaire moyen en équivalent temps plein y a augmenté de 9,3 % et le nombre d'emplois *sozialversicherungspflichtig* enregistrés en Allemagne de 13 % (Bosch *et al.*, 2019:213).

Les premiers bénéficiaires du salaire minimum ont été les travailleurs et travailleuses détachés dans la mesure où la rémunération des emplois directs se situe généralement au-dessus du niveau du salaire minimum. Mais il est difficile de savoir comment le salaire minimum a été mis en application : les contrôles administratifs se sont raréfiés depuis sa mise en place, en lien avec la restructuration

---

et adhérentes, ce qui situe son taux de syndicalisation en dessous de la moyenne nationale (14,7 % en 2018). Il n'existe pas de données sur le niveau de la syndicalisation dans l'industrie de la viande, mais il est faible – et ce encore plus parmi les travailleurs et travailleuses sous-traités.

11. Ces expériences contrastent avec celles du syndicalisme de l'industrie de la viande au Danemark, marqué par des identités professionnelles fortes et un taux de syndicalisation très élevé. Les nombreux travailleurs et travailleuses provenant des Peco semblent pratiquement tous être embauchés directement par les entreprises de la viande, empêchant ainsi la polarisation et la dégradation des conditions de travail observables en Allemagne. Les travailleurs et travailleuses migrants bénéficient des mêmes conditions – favorables, car fixées par une convention collective de branche – que la main-d'œuvre locale (Wagner, Refslund, 2016). À l'échelle nationale, le syndicat NNF a réussi à empêcher le transfert des emplois directs vers des sous-traitants, au prix toutefois de la délocalisation d'une partie des emplois danois vers l'Allemagne, la Pologne et le Royaume-Uni. Cette menace n'a pas fait céder le syndicat à la demande de concessions sociales (Bosch *et al.*, 2020:22).



des services concernés (Bosch *et al.*, 2019:134-135). Entre 2014 et 2017, le nombre de contrôles par l'administration compétente (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) a baissé de plus de moitié (de 578 à 233) (Bosch *et al.*, 2020:14) alors que l'industrie est désignée comme prioritaire par la Loi contre le travail illicite (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz). Ce n'est qu'à partir de 2018 que l'activité s'est intensifiée à nouveau, sans pour autant atteindre le niveau d'avant l'introduction du salaire minimum. Aussi, les compétences de la Finanzkontrolle Schwarzarbeit en la matière restent limitées. À la différence d'autres pays européens, ses contrôles ne visent que les cotisations sociales et l'impôt retenus. La récupération du salaire net relève de la responsabilité individuelle des salarié·es, ce qui décourage leur action contre l'employeur devant les tribunaux (Bosch *et al.*, 2019:136).

Malgré ces avancées, les conditions de travail continuent à alimenter le débat. Au printemps 2015, le ministre de l'Économie, Sigmar Gabriel, menace l'industrie de restreindre le recours à la sous-traitance par un quota (maximum de 20 % des effectifs de l'entreprise). Afin d'éviter l'intervention du législateur, le 21 septembre 2015, plusieurs entreprises signent un code de bonne conduite (non contraignant). Elles s'y engagent à transformer leurs effectifs en emploi *sozialversicherungspflichtig* enregistré en Allemagne. Le premier rapport rendu au ministère du Travail de septembre 2016 indique que dans les 18 entreprises signataires, les travailleurs détachés sont employés par des sous-traitants désormais enregistrés en Allemagne (Bosch *et al.*, 2019:219). L'ambition du gouvernement

de transformation en emplois directs a été plus difficile à réaliser : parmi les entreprises signataires, la part d'emplois directs n'a augmenté que modérément, de 44,8 % en 2014 à 49,2 % en 2017 (*ibid.*:220).

En juin 2017, le gouvernement fédéral estime que l'engagement volontaire des entreprises est insuffisant, d'autant plus que la démarche ne les concerne pas toutes. Afin d'éviter les interférences des *lobbyistes* industriels, il adopte la « Loi relative à la sécurisation des droits des travailleurs dans l'industrie de la viande » (GSA Fleisch) en procédure sommaire. Elle renforce, à l'image de la réglementation en vigueur dans le BTP, la responsabilité sociale du donneur d'ordre en cas de non-paiement des cotisations sociales du sous-traitant. Elle exige aussi l'enregistrement du temps de travail (début/fin) le jour même du travail effectué. Tandis que le NGG se félicite de l'adoption de la loi pour le « progrès » qu'elle représente, le patronat y voit une « diffamation »<sup>12</sup>, qui fait abstraction des efforts de l'industrie de transformer les emplois en droit allemand.

### **La crise sanitaire convainc le gouvernement de légiférer**

La découverte de foyers viraux dans plusieurs abattoirs aux mois de mai et de juin rencontre un écho très fort dans les médias. Les dirigeants politiques sont appelés à se positionner rapidement car au moment où la première vague de l'épidémie semble passée, l'annonce de reconfinement dans les régions concernées passe très mal. La prise de conscience que les conditions de travail et d'hébergement associées à la sous-traitance représentent

12. « Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) », Verband der Ernährungswirtschaft e.V., Hannover, 1. Juni 2017, <https://bit.ly/38SxzPI>.

un risque pour la santé publique oblige le gouvernement à changer de méthode.

Le 20 mai, la coalition gouvernementale composée des chrétiens et socio-démocrates s'accorde, dans un premier temps, sur les « Points clefs d'un programme de protection de la santé et de la sécurité au travail pour l'industrie de la viande »<sup>13</sup>. Ses dispositions principales (interdiction de la sous-traitance et de l'intérim dans l'industrie de la viande, renforcement des contrôles, enregistrement du temps de travail...) seront par la suite intégrées dans le projet de loi (voir *infra*). Tandis que le syndicat NGG se montre satisfait de l'initiative, le patronat de la branche cherche à l'empêcher en faisant des concessions importantes. Ainsi, quelques jours avant l'adoption des « Points clefs », l'Association de l'industrie de la viande (Verband der Fleischwirtschaft, VDF) publie un document<sup>14</sup> qui propose :

- l'interdiction du recours aux travailleurs détachés au profit d'un contrat de travail allemand ;

- la transposition en loi des dispositions de la charte de 2014 sur les conditions d'hébergement des travailleurs détachés ;

- un droit de vérification du donneur d'ordre à l'égard des conditions d'hébergement et du temps de travail mis en place par le sous-traitant.

Ces propositions ne convainquent pas le gouvernement, d'autant plus qu'un mois après l'adoption des « points clefs » est révélé le foyer viral dans l'usine-abattoir de Tönnies à Rheda-Wiedenbrück. Le refus du P-DG de fournir aux administrations les contacts de tous les travailleurs et travailleuses présents dans l'usine renforce l'agacement des pouvoirs publics. Les propos antérieurs de Clemens Tönnies selon lesquels la situation dans son entreprise serait entièrement sous contrôle se retournent contre lui et l'ensemble du secteur, illustrant son irresponsabilité et son mépris pour la santé publique.

#### **Interdiction de la sous-traitance et intensification des contrôles au centre du projet de loi**

Le projet de loi relatif au « Renforcement des missions d'inspection du travail » (Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz) du 29 juillet 2020 vise à changer les pratiques d'emploi dans l'industrie de la viande et à renforcer, plus généralement, les services d'inspection du travail (Arbeitsschutz)<sup>15</sup>.

13. Eckpunkte « Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft », Berlin, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 20. Mai 2020, <https://bit.ly/393ddU5>.

14. « Fleischwirtschaft legt der Bundesregierung 5-Punkte-Plan vor », Verband der Fleischwirtschaft, Bonn, 18. Mai 2020, <https://bit.ly/3pKV8A3>.

15. Le dispositif d'inspection du travail allemand est institutionnellement fragmenté. *Stricto sensu*, il comprend le contrôle des conditions de travail (santé, sécurité), mais pas celui du salaire (minimum) (Bosch *et al.*, 2019). Deux institutions sont chargées de cette mission : la branche assurance d'accidents de la sécurité sociale ainsi que les administrations de protection du travail des différents *Länder* (*Arbeitsschutzbehörden*). Les contrôles du salaire minimum sont effectués par le service de lutte contre le travail illicite (Finanzkontrolle Schwarzarbeit, FSK), appartenant aux douanes, tandis que ceux des salaires conventionnels reviennent toujours au *Betriebsrat* et au syndicat. Les organisations syndicales critiquent depuis longtemps la perte de moyens ainsi que les problèmes d'organisation et de coordination des différentes administrations composant l'inspection du travail. Dans les motifs du projet de loi, le gouvernement lui-même constate que « les indicateurs de capacité et d'activité (des services d'inspection) régressent depuis quelques années et montrent des variations régionales significatives qui

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi a pour objectif de renforcer le dispositif d'inspection du travail. À ce titre, il introduit dans la Loi de protection du travail (*Arbeitsschutzgesetz*) un quota qui détermine le nombre d'établissements à contrôler dans chaque *Land* (au moins 5 % pendant l'année civile), applicable à partir de 2026. Pour le DGB <sup>16</sup>, ce taux est insuffisant et sa mise en application arrive trop tard. L'article prévoit également la création d'une nouvelle agence (*Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit*), chargée de produire un rapport annuel sur les activités de l'inspection du travail dans les différents *Länder*.

L'article 2 modifie la GSA Fleisch. Il restreint le recours au travail externalisé (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour la sous-traitance ; à partir du 1<sup>er</sup> avril 2021 pour l'intérim) dans l'industrie de la viande, mais prévoit une exception pour les entreprises artisanales de boucherie-charcuterie (*Fleischerhandwerk*) dont l'effectif régulier est inférieur à 50 salariés. L'enregistrement du temps de travail doit désormais être effectué électroniquement. Le seuil, la définition vaste de l'artisanat de boucherie-charcuterie et les incertitudes autour de la notion d'effectif régulier ont provoqué des réactions vives de la part du DGB et du NGG qui y voient un tremplin pour contourner les intentions de la loi. Le DGB propose de fixer le seuil d'application à 10 salariés et demande des droits de codétermination en matière d'embauche et de recours aux travailleurs externalisés pour les entreprises

concernées. Les syndicats estiment également trop faible l'amende en cas d'infraction contre l'obligation d'enregistrement du temps de travail (30000 euros).

Le 27 novembre 2020, le public apprend que le *lobbying* intense de l'industrie de la viande depuis juillet a abouti à une petite victoire : pendant une phase de transition de trois ans, dans les établissements où il existe un accord d'entreprise, l'interdiction du travail intérimaire est levée pour les activités de transformation de la viande, dans les limites de 8 % du volume des heures travaillées (emplois directs) et d'une durée maximale de quatre mois. Le ministre du Travail Hubertus Heil et le NGG estiment que cette modification est le prix à payer pour sauver le projet de loi face à ses opposants au sein du groupe parlementaire chrétien-démocrate.

L'article 4 modifie l'ordonnance sur le lieu de travail (*Arbeitsstättenverordnung*) afin d'améliorer les conditions d'hébergement. Désormais, l'employeur doit aussi veiller à la qualité des hébergements collectifs quand ils sont mis à disposition par des tiers, élargissant ainsi les possibilités de contrôle par l'inspection du travail. Le DGB se montre très critique à l'égard de cet article. Il craint que le lien temporel désormais établi en droit entre contrat de travail et droit au logement provoque l'expulsion immédiate du locataire au moment de la fin de son contrat. La confédération regrette aussi l'absence de dispositions concrètes empêchant la fixation de loyers exorbitants.

ne sont pas uniquement attribuables aux différences de branches et de risques des entreprises. Cela est principalement dû à la réduction des moyens de personnel. Elle impacte la densité des contrôles, surtout l'intensité et la fréquence des visites d'entreprise » : voir « Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz », *Drucksache 426/1/20*, Bundesregierung, 4. September 2020, <https://bit.ly/2IN1vBM>.

16. « Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (*Arbeitsschutzkontrollgesetz*) », DGB, 23. Juli 2020, <https://bit.ly/3300XzB>.

L'industrie de la viande a déploré le manque de consultation par le gouvernement et fustige l'incompatibilité du projet de loi avec la Loi fondamentale (liberté économique) et le droit européen (libertés fondamentales). Une contestation devant les tribunaux est donc probable, d'autant plus que les représentants de l'industrie craignent une perte de compétitivité sur le marché international<sup>17</sup>. La BdA souligne que l'intérim et la sous-traitance sont indispensables au bon fonctionnement des entreprises allemandes. Leur interdiction devrait se limiter à l'industrie de la viande à cause des manquements sanitaires évidents. Visiblement, la centrale patronale redoute que le ministre du Travail suive de près les évolutions dans d'autres secteurs.

---

### Conclusion

L'apparition de plusieurs foyers viraux dans les abattoirs pendant la première vague de la pandémie de Covid-19 a remis un coup de projecteur sur les conditions sociales dégradées de l'industrie de la viande. Déjà avant le projet de loi, les pouvoirs publics avaient cherché à recadrer les usages de la sous-traitance, identifiée comme le principal facteur de cette dégradation. Si, de ce point de vue, on constate une certaine continuité dans les objectifs des politiques publiques, le projet de loi implique néanmoins un changement de méthode : désormais, le gouvernement ne cherche plus tant à réguler qu'à interdire des formes d'emploi « atypiques ». L'intensification des contrôles au travail – dans l'industrie de la viande et au-delà – suscite des interrogations sur les ressources institutionnelles

nécessaires et les délais de mise en application. Néanmoins, elle manifeste la reconnaissance d'un enjeu important par l'État : il sera finalement bien obligé de remplir le vide laissé par l'absence de représentation des travailleurs et travailleuses dans des lieux de travail « fissurés » par l'externalisation (Weil, 2010). Il est clair que l'inflexion visée par les pouvoirs publics des pratiques d'emploi de l'industrie de la viande dépendra en partie du renforcement des services d'inspection du travail.

On ne peut comprendre ni la portée du projet de loi ni le moment et la rapidité de son adoption sans les relier à la situation pandémique et à la pression morale qui a pesé sur les pouvoirs publics après la découverte des foyers viraux dans plusieurs abattoirs. Alors qu'en « temps normal », les précarités liées au travail peuvent être d'autant plus facilement gommées, rationalisées ou culturalisées que la population concernée n'est majoritairement pas allemande et ne bénéficie pas de représentation politique ou syndicale substantielle, elles sont devenues un enjeu de santé publique. Recadrer les entreprises se mue alors en un geste de prévention-santé de la population. L'État doit d'autant plus s'en saisir et y répondre en urgence que la suspicion pèse sur lui d'avoir négligé son devoir de précaution et que des soupçons de collusion d'intérêts avec l'industrie de la viande persistent. Dans ce court-circuitage des enjeux (relégués) de travail précaire par des préoccupations et stratégies de santé publique réside la raison de l'attitude renouvelée des pouvoirs publics à l'égard du secteur.

---

17. S. Roemer, « Wir machen es anders! », fleischwirtschaft.de, 24. August 2020, <https://bit.ly/351AbxE>.

Si l'on peut, de ce point de vue, rapprocher le projet de loi des nombreuses mesures d'exception adoptées par les pouvoirs publics en réponse à l'urgence sanitaire (Kahmann, 2020), il s'inscrit néanmoins dans la tendance lourde d'un interventionnisme étatique croissant dans les relations professionnelles. Celui-ci concerne en priorité les branches dont les acteurs collectifs ne sont plus en mesure d'encadrer, par la négociation collective « autonome », les dynamiques de fragmentation des normes et de très bas salaires. L'État fédéral y est alors appelé à prêter aux acteurs collectifs son autorité (salaire minimum interprofessionnel ; réforme de la procédure d'extension des conventions collectives ; loi sur l'unité tarifaire) dans la négociation collective et revenir sur la dérégulation des formes d'emploi « atypiques ». Si la situation des branches telles que la logistique, le transport ou les services postaux ne se distingue pas fondamentalement de celle de l'industrie de la viande, le législateur n'a pour l'instant pas pris de mesures comparables pour y endiguer le recours à la sous-traitance et l'intérim. C'est à la lumière d'une telle action que l'on jugera si ce projet de loi restera une « loi d'exception » ou pas.

#### Sources :

- Barlen V. (2018), *Zwischen zwei Arenen: Betriebliche Mitbestimmung bei Leiharbeit und Werkverträgen*, Wiesbaden, Springer VS.
- Bosch G., Hüttenhoff F., Weinkopf C. (2019), *Kontrolle von Mindestlöhnen*, Wiesbaden, Springer VS, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26806-0>.
- Bosch G., Hüttenhoff F., Weinkopf C. (2020), « Corona-Hotspot Fleischindustrie: Das Scheitern der Selbstverpflichtung », *IAQ-Report*, n° 07/2020, <https://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2020/report2020-07.php>.
- Brinkmann U., Nachtwey O. (2014), « Prekäre Demokratie? Zu den Auswirkungen atypischer

Beschäftigung auf die betriebliche Mitbestimmung », *Industrielle Beziehungen*, vol. 21, n° 1, p. 78-98, [https://econpapers.repec.org/article/raiiindbez/doi\\_3a10.1688\\_2findb-2014-01-brinkmann.htm](https://econpapers.repec.org/article/raiiindbez/doi_3a10.1688_2findb-2014-01-brinkmann.htm).

Brümmer M. (2014), « Sozialdumping in der deutschen Fleischindustrie. Lohnsklaven machen deutsches Fleisch konkurrenzlos billig », *Der kritische Agrarbericht*, p. 145-150, <https://bit.ly/36Kyeju>.

DGB (2015), « Werkverträge – Missbrauch stoppen. Gute Arbeit durchsetzen », Deutscher Gewerkschaftsbund, September.

DGB (2017), « Zur Situation in der deutschen Fleischindustrie. Standpunkte und Fallbeispiele », Deutscher Gewerkschaftsbund, Januar, <https://bit.ly/2ILEwHf>.

Erol S., Schulten T. (2020), « Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie », *WSI-Report*, n° 61, Oktober, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_61\\_2020.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_61_2020.pdf).

Faist T., Sieveking K., Reim U., Sandbrink S. (1999), *Ausland im Inland: Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland: rechtliche Regulierung und politische Konflikte*, Baden-Baden, Nomos.

Hans Böckler Stiftung (2020), « Standards in der Fleischindustrie erhöhen », *Böckler Impuls*, n° 12/2020, [https://www.boeckler.de/data/impuls\\_2020\\_12\\_S4-5.pdf](https://www.boeckler.de/data/impuls_2020_12_S4-5.pdf).

Kahmann M. (2006), « The posting of workers in the German construction industry: Responses and problems of trade union action », *Transfer*, vol. 12, n° 2, p. 183-196, <https://doi.org/10.1177/102425890601200206>.

Kahmann M. (2020), « Allemagne : une réponse coordonnée du système de santé sous l'impulsion de l'État fédéral », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 106-121, <http://bit.ly/2MsOwH9>.

Math A. (2006), « Les travailleurs détachés dans le cadre de la sous-traitance internationale », *Migration Société*, vol. 18, n° 107, p. 65-83.

NRW (2019), *Faire Arbeit in der Fleischindustrie, Abschlussbericht, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, <https://bit.ly/32YKP1u>.

## ALLEMAGNE

Sassen S. (1988), *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wagner B., Hassel A. (2016), « Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry », *Transfer*, vol. 22, n° 2, p. 163-178, <https://bit.ly/3kFF0vO>.

Wagner I. (2015), « EU posted work and transnational action in the German meat industry », *Transfer*, vol. 21, n° 2, p. 201-213, <https://doi.org/10.1177/1024258915573187>.

Wagner I., Refslund B. (2016), « Understanding the diverging trajectories of slaughte-

rhouse work in Denmark and Germany: A power resource approach », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, n° 4, p. 335-351, <https://doi.org/10.1177/0959680116682109>.

Weil D. (2010), *Improving Workplace Conditions Through Strategic Enforcement*, A report to the wage and hour division, Boston University, <http://www.ssrn.com/abstract=1623390>.

Weinkopf C., Hüttenhoff F. (2017), « Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft », *WSI-Mitteilungen*, 7/2017, p. 533-539, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2017-7-533>.