

Allemagne

Un rapport d'experts préconise une « modernisation » du système de codétermination

Udo REHFELDT

Le rapport d'une commission d'experts rendu au gouvernement fédéral en décembre 2006 propose une série de réformes pour adapter le système allemand de codétermination aux évolutions du cadre économique international. Le travail de cette commission débouche cependant sur un échec relatif, car elle n'a pas réussi à établir un consensus entre représentants patronaux et syndicaux. Le débat politique n'est donc nullement clos.

Le système allemand de codétermination paritaire dans les conseils de surveillance des grandes entreprises continue à être fortement contesté par les organisations patronales. En novembre 2004, un rapport adopté par les deux principales confédérations patronales, la confédération des employeurs BDA et la confédération de l'industrie BDI, avait demandé d'abolir l'obligation légale d'une représentation paritaire et de la remplacer par un système optionnel fondé sur un accord négocié. En cas d'échec des négociations, la loi devrait imposer la représentation

seulement pour un tiers des sièges, telle qu'elle existe actuellement dans les entreprises de 500 à 2 000 salariés. Cette proposition s'inspirait en partie du modèle négocié préconisé pour la constitution d'une société européenne sur la base de la directive européenne d'octobre 2004¹.

Une telle réforme était justifiée par la nécessité d'adapter le système allemand aux défis de la mondialisation et de l'euro-péanisation. Selon les organisations patronales, le système allemand de participation des salariés aux décisions des entreprises isolerait l'Allemagne, car aucun autre pays en Europe ou dans le monde n'a imité ce système de codétermination paritaire. Cela entraverait la compétitivité des entreprises allemandes, et pénaliserait également l'économie allemande tout entière, car les entreprises des autres pays seraient réticentes à investir en Allemagne et notamment à y établir leur siège. Finalement, les organisations patronales critiquaient la discrimination qui résulte de l'exclusion des salariés des filiales étrangères de la représentation

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Allemagne : controverses sur l'avenir du système de la codétermination », *Chronique internationale de l'IRES*, 92, janvier 2005.

Le système actuel de la codétermination

L'Allemagne fédérale a un système dual de gestion des sociétés, avec d'un côté un directoire et de l'autre un conseil de surveillance. La codétermination dans les conseils de surveillance a été introduite par paliers successifs après la Seconde Guerre mondiale. En 1951, un gouvernement chrétien-démocrate a donné force de loi à la codétermination paritaire introduite en 1947 dans l'industrie du charbon et de l'acier. Le mouvement syndical a souhaité étendre ce modèle à l'ensemble des secteurs, mais il n'obtient, en 1952, qu'une participation pour un tiers des sièges des conseils de surveillance dans les entreprises de plus de 500 salariés. Il faut attendre l'arrivée au pouvoir des sociaux-démocrates et le vote d'une loi en 1976 pour établir une codétermination paritaire dans les grandes entreprises de plus de 2 000 salariés. Les organisations patronales essaient, en vain, de contester cette loi devant la Cour constitutionnelle. Les syndicats sont cependant également déçus, car pour les représentants des salariés, un siège est réservé aux cadres dirigeants et en cas d'égalité des voix, le président du conseil de surveillance, qui est toujours un représentant des actionnaires, a un droit de vote double. Selon la loi de 1976, les représentants au conseil de surveillance sont élus, selon un système complexe, par les salariés répartis en collèges séparés (ouvriers, employés, cadres dirigeants). Les syndicats ont le droit de désigner des représentants syndicaux externes à l'entreprise.

Cette forme de codétermination se distingue de la « codétermination au niveau des établissements » par le biais du conseil d'établissement (*Betriebsrat*) sur la base d'une loi initialement votée en 1952 et plusieurs fois amendée depuis. Dans les établissements du secteur privé de 5 salariés et plus, un conseil d'établissement élu par l'ensemble des salariés peut être mis en place. Il dispose de droits d'information ainsi que, sur certaines matières, de « droits de codétermination » rendant obligatoire un accord avec l'employeur. Conseil d'établissement et employeur sont tenus à une « collaboration mutuellement confiante » qui interdit le recours à la grève.

dans le conseil de surveillance, alors que ces effectifs sont souvent majoritaires dans les grandes multinationales allemandes.

La mise en place de la commission Biedenkopf II

L'ancien chancelier Gerhard Schröder s'était publiquement déclaré hostile à une remise en cause du système allemand de la codétermination, qu'il avait explicitement exclu de sa liste des

réformes proposées dans l'Agenda 2010 en mars 2003. Pour mettre un terme à la controverse, il avait toutefois accepté une proposition du président du syndicat de la chimie IG BCE, Hubertus Schmoldt, et avait mis en place, en juillet 2005, une commission pour la « modernisation du système allemand de codétermination au niveau de l'entreprise », composée de représentants des syndicats, du patronat et d'experts. La commission a été chargée de faire des propositions pour adapter la

loi sur la codétermination paritaire aux changements du cadre économique et social. Kurt Biedenkopf, professeur de droit, homme politique chrétien-démocrate et ancien Premier ministre de la Saxe, a été nommé président de la commission. Biedenkopf avait déjà présidé à la fin des années 1960 une commission similaire qui avait dressé un bilan globalement positif de la codétermination paritaire dans les entreprises du charbon et de l'acier et qui avait jeté les bases de son extension à l'ensemble des grandes entreprises par la loi de 1976.

La commission était composée de neuf membres :

- trois représentants des employeurs : Dieter Hundt, président de la confédération patronale BDA, Jürgen Thumann, président de la Confédération de l'industrie allemande BDI, et Manfred Gentz, président de la Chambre de commerce internationale-Allemagne et ancien membre du directoire de DaimlerChrysler ;

- trois représentants des salariés : Michael Sommer, président du DGB, Jürgen Peters, président d'IG Metall, et Günter Reppien, président du conseil central d'entreprise de RWE Power AG ;

- trois experts scientifiques : Kurt Biedenkopf, le président de la commission, Wolfgang Streeck, professeur de sociologie et directeur de l'Institut Max-Planck de recherches sociales de Cologne, et Hellmut Wissmann, professeur de droit et ancien président du Tribunal fédéral du travail.

La lettre de mission de la commission gouvernementale disait : « La codétermination au niveau de l'entreprise est un élément fondamental de l'économie sociale de marché et de la culture d'entreprise allemande. Elle est confrontée à des

défis majeurs, pas seulement en raison des changements européens. La mission de la commission consiste donc, en partant du droit existant, à élaborer des propositions pour une évolution de la codétermination allemande qui soit moderne et compatible avec l'Europe ».

La grande coalition CDU-SPD issue des élections de septembre 2005, sous la direction d'Angela Merkel, a reconduit la commission Biedenkopf II en novembre 2005, sans changer sa mission ou sa composition. Dans l'accord de coalition avec le SPD, la CDU a explicitement admis que la codétermination paritaire constituait un « modèle à succès » et a renoncé à modifier la législation sur la codétermination au niveau des établissements (les conseils d'établissement). Quant à la codétermination au niveau des conseils de surveillance, le gouvernement de coalition s'est engagé à reprendre à son compte les « conclusions de la commission élaborées d'un commun accord » et à « entreprendre, si c'est nécessaire et impératif, des adaptations du système national de codétermination au niveau de l'entreprise ».

Le rapport des experts

Le règlement de la commission prévoyait qu'en cas de désaccord entre les deux parties, les experts scientifiques pourraient présenter un rapport sous leur propre responsabilité. Ce cas s'est finalement réalisé. Les points de désaccord entre représentants syndicaux et patronaux étaient en fait nombreux. Ils portaient en particulier sur les effets économiques de la codétermination et l'évaluation des études scientifiques existantes. La controverse portait notamment sur la proposition de réduire la codétermi-

ALLEMAGNE

nation et de réduire la participation de représentants syndicaux externes à l'entreprise. Lors de l'ultime réunion de la commission, les représentants des employeurs ont réitéré leur demande d'une réduction de la participation des salariés à seulement un tiers des sièges dans les conseils de surveillance. Le président Biedenkopf a déclaré que cette revendication des employeurs outrepassait la mission de la commission. Les représentants scientifiques ont alors rédigé leurs propres propositions de réforme et ont annexé les avis des représentants des employeurs et des salariés à leur rapport qu'ils ont rendu à la chancellerie fédérale Angela Merkel le 20 décembre 2006. Dans ce rapport, les experts concluent « qu'une correction fondamentale des lois existantes ne s'impose pas et que la protection des intérêts des salariés par les règles existantes reste une nécessité ». Ils proposent, en revanche, quelques adaptations pour une évolution douce.

Les experts rappellent que la nécessité d'une codétermination n'est pas une raison d'être économique et soulignent que l'objectif de la loi de 1976 n'était pas d'augmenter la compétitivité des entreprises, mais de donner aux salariés une possibilité de participation démocratique aux décisions de l'entreprise. Pour eux, la codétermination découle de la vision de l'entreprise comme une instance sociale dans laquelle propriétaires, direction d'entreprise et salariés collaborent en vue de la réalisation d'objectifs communs.

En ce qui concerne les effets économiques de la codétermination, le bilan des études empiriques pose certains problèmes méthodologiques. Toutefois, les résultats actuels des recherches tendent plutôt vers une évaluation positive de ses effets économiques. Le rapport constate

que la codétermination ne constitue pas un désavantage pour la compétitivité des sites allemands, qu'elle ne constitue pas un obstacle à l'arrivée d'investissements étrangers et qu'il n'y a pas non plus de preuve d'une moindre performance boursière des entreprises soumises à la codétermination. Pour les experts, « c'est précisément dans une époque de tensions économiques que la codétermination au niveau de l'établissement comme la codétermination des salariés au conseil de surveillance ont rempli leur mission de servir d'outil efficace de médiation entre les intérêts différents des employeurs et des salariés. L'approche coopérative de la codétermination n'a pas seulement des effets positifs sur la motivation et le sens de responsabilité des salariés, mais en contribuant à la paix sociale elle a aussi d'importants effets politiques sur la société ». L'évolution actuelle vers la production basée sur la connaissance et la compétence des salariés va donner un poids encore plus important à la codétermination.

Les propositions de réforme

Les experts recommandent un accroissement de la marge de manœuvre au niveau de l'entreprise en introduisant des options de négociation dans les domaines suivants :

- le niveau de codétermination dans les groupes d'entreprises,
- la taille du conseil de surveillance,
- l'intégration des salariés dans les filiales à l'étranger dans le conseil de surveillance.

Dans les groupes, il devrait être possible, par la négociation, aussi bien d'intensifier la codétermination que de la

diminuer. La taille du conseil de surveillance devrait pouvoir être aussi bien agrandie que diminuée. Si sur ces points la négociation n'aboutissait pas à un accord, les dispositifs de la loi de 1976 sur la codétermination paritaire devraient continuer à s'appliquer.

Les experts réfutent l'idée selon laquelle l'Allemagne serait isolée par rapport au reste de l'Europe en ce qui concerne la participation aux décisions des entreprises. Sur cette question, il y a en Europe des règles variables qui ont des origines historiques spécifiques et ne se laissent pas mesurer simplement par rapport à la parité numérique au conseil de surveillance des grandes entreprises. Les experts considèrent qu'il n'existe pas, dans l'état actuel des choses, de nécessité d'une protection particulière de la codétermination allemande. Ils préconisent, en revanche l'intégration dans les conseils de surveillance allemands des salariés des filiales implantées à l'étranger.

De l'avis général, les dispositifs pour l'élection des représentants des salariés au conseil de surveillance sont trop compliqués. Les experts proposent que les représentants des salariés soient élus par les conseils d'entreprise et non plus par les salariés selon une procédure indirecte complexe. Ils demandent aussi que les commissions à pouvoir décisionnel au sein du conseil de surveillance soient composées en fonction de la répartition des sièges en session plénière. Ils veulent ainsi empêcher que l'effet de la codétermination ne soit diminué par la délégation de compétences du conseil de surveillance vers les commissions où les représentants des salariés ne seraient pas suffisamment présents.

Les réactions patronales et syndicales

Les organisations patronales rejettent le rapport dans son ensemble, car il ne satisfait pas leur demande centrale d'une réduction générale à un tiers des sièges au conseil de surveillance ce qui représenterait aussi le dispositif subsidiaire pour les négociations. Elles réclament donc un droit de négociation plus large que celui proposé par les experts, qui se limite au cas particulier d'une structure de groupe. Elles sont en désaccord avec l'évaluation généralement favorable de la codétermination et avec l'évaluation positive de la coopération entre codétermination au niveau de l'entreprise et au niveau de l'établissement. C'est pourquoi les employeurs sont hostiles à toute possibilité de renforcer l'intensité de la codétermination par la négociation. Concernant les propositions concrètes de réforme, les employeurs sont d'accord avec la possibilité d'intégrer les salariés des filiales à l'étranger dans les conseils de surveillance.

Les syndicats ont salué le refus des experts d'accéder à la demande patronale d'une réduction générale des conseils de surveillance. Les syndicats ont exprimé leur accord devant les conclusions du rapport, notamment la simplification des élections, l'intégration des salariés des filiales à l'étranger dans les conseils de surveillance, le choix du droit actuel comme dispositif subsidiaire en cas d'échec de la négociation et la répartition des sièges dans les commissions à pouvoir décisionnel en fonction de la répartition des sièges dans les conseils de surveillance eux-mêmes.

Toutes les propositions des experts ne rencontrent cependant pas l'enthousiasme des syndicats. L'une d'elles en

ALLEMAGNE

particulier leur pose problème. Il s'agit de la composition de l'instance de négociation qui doit négocier avec la partie employeur sur le modèle concret de codétermination dans l'entreprise. Les experts proposent que cette instance soit composée de représentants des conseils d'établissement, du syndicat et des cadres dirigeants, en fonction de la répartition actuelle des sièges au conseil de surveillance. Un accord doit être adopté par une majorité des trois quarts de l'instance de négociation. Cela signifie que, dans certaines configurations, les syndicats pourraient être mis en minorité. Ils n'auraient notamment pas la possibilité de s'opposer à une diminution ou une suppression des sièges qui sont actuellement réservés aux permanents syndicaux externes, lorsqu'il s'agirait de négocier l'intégration des salariés dans les filiales à l'étranger.

Or, les syndicats allemands tiennent beaucoup à la représentation syndicale externe. Pour eux, l'effet positif de la codétermination allemande repose justement sur cette collaboration entre représentants des salariés de l'entreprise et permanents syndicaux externes en tant que représentants de l'intérêt général des salariés. C'est pourquoi ils réclament un rôle dirigeant dans la négociation à laquelle ils veulent donner la forme juridique de négociation collective (tout en y intégrant les conseils d'établissement), ce qui autoriserait, le cas échéant, le recours à la grève. C'est seulement à cette condi-

tion qu'ils seraient favorables à l'intégration des salariés des filiales à l'étranger¹.

Par ailleurs, les syndicats réclament les précisions du législateur quant aux décisions du directoire devant obligatoirement être soumises à l'autorisation du conseil de surveillance. Ils réclament aussi que la nomination du directeur du travail, le membre du directoire chargé du personnel, dépende de l'accord des représentants des salariés, comme il est actuellement stipulé dans la législation sur la codétermination dans les entreprises du charbon et de l'acier.

Quelle action du gouvernement ?

A l'heure actuelle, on ne sait pas si et sous quelle forme les recommandations de la commission seront transposées en projet de loi par le gouvernement fédéral allemand. Le DGB y serait favorable. En août 2006, lors de la célébration du trentième anniversaire de la loi de 1976 par la fondation Hans-Böckler, la chancelière fédérale Angela Merkel a fait une déclaration publique fondamentalement favorable à la codétermination allemande. Elle a souligné que la codétermination « constitue une partie incontournable de notre économie sociale de marché et a fait ses preuves en Allemagne », reprenant ainsi presque textuellement les termes précédemment utilisés par le chancelier Schröder. Elle a néanmoins considéré que

1. Dans un petit nombre d'entreprises allemandes, les syndicats allemands ont laissé un des sièges qui leur sont réservés à un représentant syndical de filiales à l'étranger, sur une base volontaire. C'était le cas notamment dans le groupe automobile germano-américain DaimlerChrysler où un représentant du syndicat américain de l'automobile UAW occupait un siège au conseil de surveillance. Dans l'entreprise Bayer CropScience, qui a une importante filiale en France, un siège au conseil de surveillance a été laissé à une représentante de la CFDT.

UN RAPPORT D'EXPERTS SUR LE SYSTEME DE CODETERMINATION

l'internationalisation économique rendait des adaptations nécessaires.

Il semble donc y avoir un consensus entre syndicats, patronat et gouvernement au moins sur la nécessité d'ouvrir la possibilité pour une participation de représentants des salariés des filiales à l'étranger aux conseils de surveillance. Il s'agirait d'une européanisation de la représentation des salariés par la négociation qui est également favorisée par les

récentes directives européennes sur la société européenne et sur les fusions transfrontalières¹.

Sources :

Bericht der Kommission zur Modernisierung der Unternehmensmitbestimmung, www.bundesregierung.de

« Chefsache Mitbestimmung. Der Bericht der Biedenkopf-Kommission », *Mitbestimmung*, 3/2007.

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Union européenne, lente avancée de la Société européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, 101, juillet 2006.