

Allemagne

Instances représentatives, droit au temps partiel : des réformes qui font débat

Adelheid HEGE

Au moment même où la coalition social-démocrate et verte poursuit son projet de réforme du système des retraites, elle recherche le compromis avec les acteurs professionnels sur deux autres terrains :

– les conditions d'institution et de fonctionnement des conseils d'établissement n'ont pas été modifiées depuis 1972. Une mise à jour de la loi sur l'entreprise était inscrite dans le traité de coalition du gouvernement en 1998 ; elle doit devenir effective avant les prochaines élections des conseils en 2002 ;

– la loi sur les emplois à durée déterminée (*Beschäftigungsförderungsgesetz*) expire à la fin 2000. Contrairement aux syndicats qui avaient initialement plaidé pour la non prolongation, les employeurs demandent au gouvernement de reconduire la loi qui autorise les contrats à durée déterminée « sans raisons objectives » pendant une période maximale de 24 mois. Le projet du gouvernement prévoit le maintien de l'instrument des CDD en même temps que l'institution d'un droit au temps partiel.

Les nouveaux droits du *Betriebsrat*

Le projet de réforme du conseil d'établissement (*Betriebsrat*) est soutenu par les syndicats. Il divise le parti chrétien-démocrate, et est vivement critiqué par les associations patronales. Ces dernières reprochent au gouvernement « d'acheter », *via* des concessions sur le terrain des relations professionnelles dans l'entreprise, le consentement syndical à la réforme des retraites.

Les conseils d'établissements, réinstaurés après la Deuxième guerre mondiale par une loi de 1952, sont régis par la loi sur l'entreprise de 1972 (*cf.* encadré). Celle-ci avait été adoptée dans un contexte de débat sociétal d'envergure sur la réforme et sur la démocratisation de la société ouest-allemande. Elle venait clore une période de divergences profondes sur la *Mitbestimmung* (codétermination), en affirmant d'une part le droit de cité des instances représentatives dans les établissements, et en écartant d'autre part les prétentions syndicales à un véritable droit à la cogestion économique.

ALLEMAGNE

On devait observer par la suite un réel essor de l'instance. Bien que les syndicats restent formellement absents des établissements où ils ne forment pas de sections, la coopération entre syndicats et élus s'est trouvée non seulement facilitée par le droit mais aussi banalisée par les pratiques quotidiennes. Près des trois quarts des élus sont syndiqués auprès d'un syndicat du DGB ; sur longue période, la syndicalisation des élus n'enregistre qu'un faible recul .

En 1998, des représentants des employeurs et des syndicats, dans un rapport

tation à des contextes qui changent et mis en exergue la complémentarité entre la négociation collective de branche et la codétermination dans l'établissement. L'interaction entre les organisations représentatives au niveau des branches et les acteurs de terrain, entre normes centrales et décentralisées, leur avait paru exemplaire : « Le jeu conjoint de *Mitbestimmung* et de *Tarifautonomie* (autonomie contractuelle) permet de trouver des régulations adaptées à la situation des établissements, qui n'existent pas dans les pays sans codétermination, et ce jeu est

La loi sur l'entreprise et les droits de codétermination

La loi sur l'entreprise (*Betriebsverfassungsgesetz*) règle les relations entre les employeurs et les salariés sur les lieux de travail. Elle s'intéresse notamment à l'instance de représentation des salariés, le *Betriebsrat*. Le droit de constituer un conseil d'établissement est réservé aux salariés travaillant dans des établissements qui emploient cinq salariés et plus. Les droits légaux de l'instance vont de la simple consultation (sur les questions économiques, l'emploi ...) à la « codétermination » (*Mitbestimmung*).

Les droits de codétermination donnent au *Betriebsrat* des droits d'initiative et de veto dans un certain nombre de domaines listés par la loi. Le règlement intérieur est ainsi soumis à l'approbation de l'instance. L'organisation quotidienne et hebdomadaire du temps de travail et des pauses, le recours aux heures supplémentaires ne peuvent relever d'une décision unilatérale de l'employeur. Ce dernier ne peut pas non plus passer outre l'avis du *Betriebsrat* quand il s'agit de fixer les modalités de rémunération, le montant des primes, le plan des congés payés. L'introduction de systèmes de contrôle des performances individuelles des salariés est soumise à l'autorisation de l'instance qui est aussi compétente en matière de santé-sécurité. Les élus ont enfin un droit de regard sur les mouvements des personnels ; ils peuvent réclamer que les postes vacants soient proposés en priorité aux salariés en place.

commun, avaient plébiscité le système de codétermination. Ils avaient loué la plasticité de l'instrument, sa capacité d'adap-

en mesure de renforcer la compétitivité allemande » .

Les petites entreprises en marge du système représentatif

Parmi les déficiences les plus importantes de la codétermination, les rapporteurs patronaux et syndicaux avaient signalé la faible implantation du *Betriebsrat* dans les petites entreprises. La tendance au rétrécissement de la couverture représentative est surtout liée à la progression des petites unités de travail dans le tissu économique ; ces dernières sont traditionnellement réfractaires à la pénétration syndicale et représentative (Wassermann 1999).

Le ministère du Travail estime à 40 % environ la part des salariés allemands couverts par un conseil d'établissement ; ils étaient plus de 50 % au début des années 1980. Une faible minorité des (très) petites entreprises a institué un *Betriebsrat* dont est pourvue la quasi totalité des

comme un élément d'affaiblissement du système dual de représentation allemand. Pour devenir effectives, les « clauses d'ouverture » et autres sujets de négociation délégués par les conventions de branche aux acteurs locaux doivent en effet être négociés sur le terrain avec le *Betriebsrat* ... s'il existe.

Pour améliorer la couverture représentative dans les petites entreprises, le ministère du Travail allemand mise, tout comme les syndicats, sur la simplification des procédures électorales. A la lourdeur de ces dernières est attribué un effet dissuasif. L'hypothèse de l'abaissement, de cinq à trois salariés, du seuil prévu pour l'institution de l'instance semble par contre écartée. Les établissements comptant moins de 100 (éventuellement 50) salariés seront désormais dispensés du double tour électoral et du respect d'un calendrier long

Tableau : Etablissements et salariés ouest et est-allemands couverts par un Betriebsrat en 1998 (établissements de 5 salariés et plus, en %)

	Etablissements selon le nombre de salariés					Total
	5-20	21-100	101-299	300-1000	+ de 1000	
Etablissements couverts par un Betriebsrat						
Allemagne de l'Ouest	4	28	77	90	96	10
Allemagne de l'Est	4	27	68	84	92	10
Salariés couverts par un Betriebsrat						
Allemagne de l'Ouest	5	35	78	91	97	50
Allemagne de l'Est	4	33	69	85	93	38

grandes (tableau).

Dans un contexte de décentralisation de la négociation collective et de « flexibilisation » de la convention de branche, l'absence des instances représentatives au niveau des établissements est considérée

et contraignant censé garantir l'organisation de campagnes électorales en bonne et due forme. Dans les petites entreprises l'élection du conseil d'établissement pourra être mise à l'ordre du jour d'une as-

ALLEMAGNE

semblée du personnel ordinaire (procédure prohibée par la loi encore en vigueur).

Ni le ministre du Travail, l'ex-dirigeant syndical Walter Riester, ni les syndicats ne sont favorables à l'allègement des droits du *Betriebsrat* dans les petites entreprises. Ce modèle du « *Betriebsrat light* » est préconisé par les Verts, membres de la coalition gouvernementale et par la commission des salariés au sein de la CDU.

Pour faire bénéficier d'une couverture représentative les salariés employés dans les filiales d'entreprises comptant une multiplicité de micro-sites (commerce), des « conseils de secteur » pourront être institués, qui regroupent plusieurs unités.

Le projet de réforme cherche aussi à apporter une réponse à la restructuration des entreprises. Nombre de petits établissements naissent de l'éclatement d'entreprises plus grandes ou d'externalisations. Pour prévenir des situations de vide représentatif, le *Betriebsrat* en place continuera d'exercer ses fonctions durant un « mandat de transition » de six mois, le temps d'élire une nouvelle instance.

La connexion des petites (et moins petites) entreprises sur le réseau de la représentation doit aussi être facilitée par la formation obligatoire (et non plus facultative) d'un conseil de groupe (*Konzernbetriebsrat*). Sa formation pourra être réclamée par les élus même si le siège social du groupe se trouve à l'étranger. Elle s'accompagnera de l'institution obligatoire d'une commission économique ; celle-ci bénéficiera du droit d'information sur la situation économique et financière du groupe

ainsi que sur les projets de production, d'investissement et de délocalisation.

Les statuts salariaux atypiques face à la représentation

Les syndicats se disent préoccupés par une évolution qui voit cohabiter au sein des entreprises des effectifs stables de plus en plus réduits avec un nombre croissant de salariés atypiques : travailleurs temporaires, prestataires de services externes, collaborateurs « indépendants », télétravailleurs, etc. En redéfinissant la notion d'établissement (*Betrieb*), le projet de réforme donnera le droit de vote aux travailleurs temporaires et aux télétravailleurs qui travaillent régulièrement pour le compte d'un établissement ou d'une entreprise. La séparation des collègues ouvriers et employés apparaît désormais obsolète ; le *Betriebsrat* futur sera élu à partir d'un collège unique.

Pour remédier à la sous-représentation des femmes au sein du *Betriebsrat*¹, l'institution d'un système de quota est en discussion. Théoriquement, la part des élues devrait correspondre à la proportion des femmes parmi les salariés ... sauf si l'application de ce principe menace l'institution même du conseil.

Les moyens de fonctionnement

Les syndicats ont aussi été entendus par le ministère du Travail en ce qui concerne les moyens de fonctionnement de l'instance. Ainsi, le seuil à partir duquel le *Betriebsrat* a droit au détachement d'un élu sera probablement abaissé de 300 à 200 salariés. Les syndicats estiment que la complexification des tâches

1.

Dans les années 1990, 43 % des électeurs des *Betriebsräte* et 24 % des élus sont des femmes. On compte 16 % de présidentes de *Betriebsrat* ; cf. Adelheid Hege, « Représentation des salariés dans l'établissement : bilan d'étape de fin de siècle », *Chronique Internationale de l'IRES*, 62, janvier 2000, pp. 12-19.

représentatives rend de moins en moins praticable l'exercice du mandat représentatif « à titre bénévole », parallèlement aux activités professionnelles.

Les frais de fonctionnement du *Betriebsrat*, à charge de l'employeur, se trouveront ainsi alourdis. Dans les grandes entreprises, les coûts de l'instance s'élèvent actuellement à mille marks environ (3400 Francs) par an et par salarié ; le détachement des élus intervient pour un quart dans les frais de fonctionnement.

Le principe du *job-sharing* entre élus détachés (deux mi-temps au lieu d'un temps plein) pourrait faciliter l'accès des femmes et des salariés très qualifiés aux postes de représentants qui impliquent des responsabilités particulières (président ou vice-président du *Betriebsrat*, autres permanents).

De nouvelles responsabilités dans un monde de travail en mutation

Le *Betriebsrat* verra enfin élargi l'éventail de ses droits de codétermination. Ces derniers, on l'a vu, permettent aux élus de réclamer l'ouverture d'un débat même si l'employeur y est opposé (voir encadré p. 26). La sauvegarde des emplois, la qualification professionnelle, la protection de l'environnement, l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, l'introduction de nouvelles formes de travail (groupes semi-autonomes) feront partie des thèmes soumis à codétermination. Pour réagir à temps à des restructurations et réorganisations prévisibles, les élus pourront ainsi réclamer des mesures de qualification professionnelle pour le personnel.

Les syndicats interprètent comme un signal prometteur un arbitrage rendu récemment dans un litige opposant le *Betriebsrat* à la direction de Alstom Power

Generation, une filiale allemande d'Alstom qui emploie 2200 salariés. Ce conflit concernait les droits de codétermination en matière de santé et de sécurité découlant de la loi sur la protection au travail de 1996. Le verdict de la commission d'arbitrage impose à la direction de l'établissement de Karlsruhe de faire un relevé des charges physiologiques et psychiques liées à chaque poste de travail ; les élus se voient reconnu le droit « de faire des propositions susceptibles de mettre fin aux déficiences constatées et de réclamer des mesures concrètes ».

Le ministère du Travail n'entend pas toucher par contre aux prérogatives normatives des acteurs de branche. Des représentants des organisations patronales réclament depuis des années l'assouplissement sinon la suppression d'un article de la loi sur l'entreprise qui interdit aux acteurs locaux de dévier des conventions collectives sur les salaires et les conditions de travail par des accords locaux moins favorables aux salariés. Une telle modification légaliserait notamment des sacrifices salariaux consentis par les élus sur fond de suppression d'effectifs ou de menace de délocalisation du site.

Formalisme inutile ou adaptation nécessaire ?

Les associations patronales se déclarent hostiles au projet de réforme qu'elles jugent rigide, bureaucratique, passiste, susceptible de singulariser le modèle social allemand en Europe. Elles sont parfois soupçonnées de ne pas être convaincues elles-mêmes de l'analyse quelque peu apocalyptique qu'elles font des desseins du gouvernement, en anticipant un droit de codétermination sur les investissements et les choix économiques des entreprises, ou en annonçant des ef-

ALLEMAGNE

fets dévastateurs sur l'emploi ou la compétitivité.

Les observateurs voient dans ces « bruits de guerre » avant tout un gage de fermeté à l'égard des petites et moyennes entreprises familiales, traditionnellement plus réticentes au principe de la représentation collective des salariés que ne le sont leurs grandes homologues. Plutôt favorables à la démarche gouvernementale en matière de retraites, les associations patronales cherchent sans doute aussi à se blanchir du soupçon de connivence ... en portant la bataille sur un terrain moins stratégique.

La plupart des experts s'inscrivent en faux contre l'argument patronal selon lequel l'évolution et l'adaptation de l'instance seraient mieux assurées sans régulation formelle. Un débat est ouvert sur le rôle normatif qui pourrait échoir de ce point de vue à la convention collective de branche. Certains observateurs recommandent de laisser une certaine latitude aux conventions collectives pour déterminer les prérogatives du *Betriebsrat*. Les experts mettent toutefois aussi en garde contre une lecture exagérément optimiste de l'intervention législative, estimant que les syndicats ont peut-être trop tendance à en attendre une réponse aux problèmes de syndicalisation.

La création d'un *Betriebsrat* permet certes en règle générale aux syndicats de recruter de nouveaux membres ; mais il serait illusoire de penser qu'une loi – parce qu'elle vient faciliter la formation des structures – conduirait mécaniquement à l'essor de la représentation dans les réalités sociales réfractaires à la médiation syndicale. C'est ce que souligne Wolfgang Streeck, coordinateur scientifique du rapport sur la codétermination cité plus haut : « 5 % des adhérents ont

moins de 25 ans. Si les syndicats n'arrivent pas à mobiliser cette génération, on peut inscrire dans la loi sur l'entreprise ce que l'on veut, sans que cela change quoi que ce soit ».

Pérennité du CDD et droit au temps partiel

En matière de contrats de travail à durée déterminée, le ministère du Travail cherche une voie médiane entre les *desiderata* des syndicats et des associations patronales. Les premiers, dénonçant les effets de substitution, avaient initialement réclamé la non-prolongation de la « loi sur la promotion de l'emploi » qui expire à la fin de l'an 2000. Les secondes, attachées à « l'un des instruments les plus efficaces de la politique de l'emploi depuis 20 ans », plaidaient pour la reconduction *sine die* des dispositions actuelles.

Instituée pour la première fois en 1985, la loi autorise les CDD « sans raisons objectives » (tels les remplacements pour cause de maladie, de congé maternité etc.) pendant une durée de 24 mois (18 mois jusqu'en 1996).

En 1999, l'Office fédéral des statistiques recensait 2,8 millions de contrats à durée déterminée, concernant 9 % de la population active. Le taux est plus élevé à l'Est (14 %) qu'à l'Ouest de l'Allemagne (8 %) et plus important dans les services marchands et non marchands que dans l'industrie.

Les syndicats et les élus dénoncent une évolution au cours de laquelle les postes à durée déterminée viennent se substituer aux emplois stables. Les CDD permettent aux employeurs de contourner la législation sur le licenciement et de tirer autrement bénéfice du statut quelque peu fragile des salariés concernés. Ces derniers renoncent plus facilement à leurs

droits conventionnels en matière de rémunération et de temps de travail. Les difficultés de sanctionner les « CDD à la chaîne » se succédant de façon illicite des années durant avaient aussi été relevées par le Tribunal fédéral du travail ; leur repérage est souvent délicat puisque la loi autorise depuis 1996 l'enchaînement de plusieurs CDD à l'intérieur du délai légal de 24 mois.

Les syndicats émettaient deux conditions à la reconduction du système des CDD : leur autorisation devait être liée à l'existence d'une convention collective qui en préciserait les modalités pratiques de mise en œuvre ; un droit de codétermination devait être reconnu au *Betriebsrat* pour les embauches à durée déterminée.

Le projet de loi rendu public au mois de septembre restreint pour les employeurs les possibilités de recours aux CDD et renforce pour les salariés les possibilités d'accès au temps partiel.

Les contrats à durée déterminée ne pourront désormais concerner que les salariés nouvellement embauchés. L'enchaînement de CDD avec et sans « raisons objectives » est prohibé (un CDD sans motif particulier précédant ou succédant par exemple à un contrat temporaire pour cause de remplacement d'un salarié absent). Comme auparavant, trois CDD peuvent se succéder en l'espace de deux ans au maximum. Les conventions collectives toutefois pourront restreindre le recours aux contrats à durée déterminée. Contrairement aux syndicats, le ministère du Travail estime que la loi actuelle n'a pas conduit à une inflation de CDD. L'administration y voit au contraire un instrument utile pour les PME dont la situation économique n'est pas stabilisée, et une alternative pertinente au recours aux heures supplémentaires.

Le même projet de loi institue pour les salariés un droit au temps partiel ; cette disposition transpose la directive européenne correspondante en droit allemand. La demande du (de la) salarié(e) qui présuppose une ancienneté dans l'entreprise de six mois doit être adressée à l'employeur trois mois avant que la mesure ne soit censée devenir effective. L'employeur ne peut la refuser qu'en présence de « raisons majeures liées à la marche de l'établissement ». Le retour au temps plein sera lui aussi facilité : les postes à temps plein vacants doivent être proposés en priorité aux salariés à temps partiel. La loi entend enfin assurer aux salariés à temps partiel les mêmes droits en termes de rémunération et de formation professionnelle et continue qu'à leurs homologues à temps plein. A la demande insistante des associations patronales réticentes à ce volet de la loi, les entreprises employant moins de 16 salariés ne seront pas concernées par la disposition sur le temps partiel.

Sources :

Düll, Herbert et Ellguth, Peter (1999), « Atypische Beschäftigung : Arbeit ohne betriebliche Interessenvertretung », *WSI-Mitteilungen*, 3, pp.165-176.

Wassermann, Wolfram (1999), « Kampf den mitbestimmungsfreien Zonen ? », *WSI-Mitteilungen*, 11, pp.770-782.

Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Informationsdienst der deutschen Wirtschaft, presse syndicale.

ALLEMAGNE