

Allemagne

La réforme conflictuelle des conseils d'établissement

Adelheid HEGE

La réforme de la loi sur l'établissement qui redéfinit les règles de constitution et de fonctionnement des conseils d'établissement (*Betriebsräte*) comporte peu de transformations fondamentales. Le projet de loi entériné par la coalition gouvernementale en février dernier ne subira sans doute que de légères modifications pendant son parcours parlementaire qui pourrait s'achever avant l'été. Le débat n'en aura pas moins été houleux, qui accompagnait son élaboration. Les organisations patronales notamment contestaient une réforme qu'elles jugeaient inutile sur le fond, bureaucratique dans la forme, trop coûteuse pour les entreprises, dommageable pour la compétitivité de l'économie allemande ... Alors même que la place du *Betriebsrat* dans l'édifice allemand des relations professionnelles n'est guère contestée, les débats autour de la réforme montrent que l'enjeu de la représentation des salariés dans les établissements n'est pas une affaire classée. Le consensus sociétal qui entoure l'institution et dont les employeurs sont largement parties prenantes ne semble pas avoir mis fin au conflit qui persiste quant au partage des pouvoirs entre le capital et le travail.

Association de la voix salariée, affirmation du pouvoir patronal non contraint

Les enquêtes montrent que les directions notamment des grandes entreprises accordent souvent aux conseils d'établissement des moyens de fonctionnement au-delà des normes légales. Elles font aussi apparaître le rôle de « co-management » reconnu dans de nombreux cas aux *Betriebsräte* : les restructurations technologiques et productives mobilisent l'avis, les conseils, les connaissances de terrain, les compétences négociatrices, la capacité d'unification et d'arbitrage des représentants élus. L'appréciation portée par les employeurs sur l'importance des instances représentatives est souvent plus positive que celle des élus eux-mêmes (voir *infra*). On pourrait dès lors voir une certaine incohérence dans les réactions des représentants des employeurs aux projets du gouvernement. Ces derniers dénoncent en effet vigoureusement autant la tentative gouvernementale (supposée) de confier aux *Betriebsräte* un rôle de co-management dans l'entreprise que les coûts exorbitants découlant de l'abaissement légal des seuils et de moyens de fonctionnement accrus.

ALLEMAGNE

Mais ces expressions apparemment contradictoires manquent peut-être moins de cohérence que l'on serait tenté de le penser. Certes, certaines prévisions apocalyptiques ne paraissent pas très crédibles face à la faible ampleur réelle de la réforme. Mais les représentants des employeurs semblent surtout rejeter l'idée selon laquelle l'aménagement du statut du *Betriebsrat* serait une question purement technique. Si le bénéfice quotidien qui peut être tiré d'une représentation exprimant de façon crédible la voix salariée n'est pas en cause, il ne peut s'agir de cautionner globalement et sans réserves un droit collectif d'ingérence qui contraint le pouvoir de décision patronal. Les employeurs refusent donc de reprendre à leur compte un principe que les syndicats revendiquent au contraire : que l'accès des collectifs salariés à une représentation puissante constitue un droit universel, citoyen, élément ineffaçable du rapport salarial.

Les compromis historiques sur la « co-détermination dans l'établissement » (*Mitbestimmung im Betrieb*) reposent sur une tension complexe entre autonomie et intégration : face aux stratégies des employeurs et aux objectifs de l'entreprise, les collectifs salariés et leurs représentants doivent pouvoir faire entendre leur voix discordante en même temps qu'ils sont censés faire preuve de loyauté. Cette tension se gère au moyen de leviers institutionnels puissants. Au postulat d'autonomie de la voix salariée répondent les droits de codétermination, droits de négociation sinon de veto sur un ensemble de questions sociales. Le postulat d'intégration renvoie au rôle pacificateur du *Betriebsrat* auquel, autant qu'à ses mandants, le recours au conflit collectif est explicitement refusé. L'édifice de la

codétermination se nourrit de l'idée que, « forts de leur professionnalité élevée et de la loyauté à l'égard de l'entreprise que l'on attend d'eux », les salariés allemands ont un droit légitime à être associés à la réflexion stratégique et à co-déterminer l'organisation sociale de leur espace de travail. En même temps il est sous-entendu qu'ils se reconnaissent dans la finalité productive de l'entreprise et dans ses contraintes de compétitivité.

A l'évidence, dynamiques d'autonomie et d'intégration ne s'articulent pas sans heurts. Pour affirmer leur pouvoir négociateur, les représentants comptent sur la mobilisation des salariés ; avant d'accepter le droit d'ingérence des salariés, les employeurs prennent la mesure du rapport de forces. C'est donc moins sur un compromis institutionnellement consolidé que sur un équilibre toujours instable et précaire de mouvements contradictoires que semble reposer la vitalité du *Betriebsrat* qui se veut instrument de protection des salariés autant qu'initiateur de débats permanents sur l'évolution de l'espace économique-social de l'établissement. Dans cette perspective on peut comprendre pourquoi les compromis locaux autour du *Betriebsrat* peuvent être plus stables (ou plus sereinement revendiqués), qui doivent se renouveler en permanence. Par leur nature même, les compromis centraux apportent un regard plus « définitif » et plus figé sur le partage des pouvoirs. Cela explique pourquoi le comportement pratique au niveau local et le discours politique (ou idéologique) au niveau central peuvent diverger sans qu'en soit nécessairement attendue une inflexion des pratiques.

Chronique d'une réforme

La réforme de la loi sur l'entreprise était inscrite dans le traité de coalition des partis social-démocrate et vert lors de la formation du gouvernement en 1998. Il s'agissait d'actualiser une loi de 1972 qui avait accordé aux *Betriebsräte* des droits étendus mais dont certains risquaient de tourner à vide du fait des profondes transformations qu'avait connues depuis le monde du travail.

La mise en chantier de cette réforme n'était pas entièrement exempte d'arrière-pensées électorales. Avant les élections législatives de 2002, elle représentait un geste, symbolique autant que matériel, en direction des salariés et de leurs organisations, censés se reconnaître dans « leur » gouvernement. Ce geste semblait d'autant plus le bienvenu que la base social-démocrate et les syndicats avaient fortement critiqué la réforme des retraites du gouvernement, estimée trop complaisante à l'égard des employeurs et des marchés financiers. Le projet de réforme rédigé par l'ancien syndicaliste et ministre du Travail Walter Riester reprenait l'essentiel des chapitres figurant sur l'agenda syndical : simplification et extension de l'implantation des instances représentatives, amélioration des moyens de fonctionnement, plus grande plasticité des structures, nouveaux droits de codétermination pour de nouveaux enjeux de représentation, prise en compte de nouveaux enjeux sociaux (écologie, lutte contre la xénophobie ...).

Pour justifier la réforme, le ministère du Travail ne manquait pas d'arguments : depuis les années 1970, les structures des établissements et l'organisation du travail ont fondamentalement changé ; la part des (petits) établissements sans *Betriebsrat* a augmenté ; le profil des électeurs des *Betriebsräte* a fortement évolué avec

l'augmentation des emplois tertiaires et la prolifération des contrats de travail atypiques. Le projet ne s'en est pas moins heurté aux réticences publiquement exprimées du ministre de l'Economie Werner Müller (non affilié au parti social-démocrate) ; ce dernier s'est fait l'avocat de la demande patronale de stabilité des coûts de la codétermination pour les entreprises. Il a aussi repris à son compte l'argument selon lequel la réforme allait compliquer et retarder les décisions économiques et l'investissement en même temps qu'elle imposerait des charges trop lourdes aux petites et moyennes entreprises. Le projet gouvernemental final porte la trace d'un compromis entre les deux ministères ; les syndicats espèrent pouvoir redresser la balance au moment du débat parlementaire.

Les questions controversées

S'il est un point de la réforme qui n'a suscité aucun débat, c'est l'abolition des collèges électoraux séparés pour les ouvriers et les employés. La simplification des procédures électorales dans les petits établissements a donné lieu à des controverses plus vives.

Des procédures électorales allégées

Les difficultés d'implantation des *Betriebsräte* dans les petits établissements sont anciennes. La loi permet l'institution d'un *Betriebsrat* à partir d'un seuil de 5 salariés. Il n'y a pas toutefois obligation légale d'institution, et les (très) petits établissements sont extrêmement minoritaires, qui ont procédé à sa création (tableau 1). Les procédures électorales, longues et complexes, sont souvent tenues pour responsables de cette situation. Les préparatifs s'étalent sur plusieurs semaines et mobilisent une multitude d'acteurs : syndicats, salariés contresignant

ALLEMAGNE

les propositions de candidatures, commission électorale constituée en bonne et due forme ...

Les syndicats avaient proposé l'introduction d'une procédure électorale simplifiée pour les établissements de moins de 100 salariés. Ils n'ont que partiellement été entendus. Le projet gouvernemental prévoit, pour les établissements de 5 à 50 salariés une procédure allégée en deux étapes. Lors d'une première assemblée électorale un bureau de vote est constitué et des candidats sont proposés, éventuellement oralement. Les élections à bulletin secret se tiennent une semaine plus tard. Le cercle des électeurs se trouve élargi : en font partie les salariés dans les « petits emplois » (jobs dits à 630 marks) et les télé-travailleurs, mais aussi les travailleurs temporaires employés pendant plus de 3 mois dans la même entreprise.

Réceptif aux préoccupations des associations patronales, le ministre de l'Economie avait proposé l'institution d'un quorum pour les élections. Pour empêcher une élection « à la hussarde » par un tour de force de groupes minoritaires, 35 % des ayant droit devaient participer

les, un quorum de 50 %). Cette hypothèse a été écartée et les syndicats ont été entendus, qui faisaient valoir qu'une telle disposition rendrait nul le résultat de bon nombre de scrutins municipaux .

Les moyens de fonctionnement accrus

Une importante polémique s'est développée autour de la question des surcoûts entraînés par la réforme. Ceux-ci sont surtout attendus de l'agrandissement des instances et de l'abaissement du seuil donnant droit au détachement des élus de leurs obligations professionnelles (tableau 2) . La version finale du projet révisé d'ailleurs à la baisse les chiffres initialement envisagés.

L'Institut der deutschen Wirtschaft qui travaille pour les organisations patronales a évalué les coûts de la réforme pour les entreprises auxquelles incombent tous les frais de fonctionnement de l'instance. Alors que les grandes entreprises dépensent d'ores et déjà pour le compte de la *Mitbestimmung* 10,5 milliards de marks par an (1 100 marks par salarié et par an en moyenne), elles auraient à faire

Tableau 1. L'implantation des conseils d'établissements
Couverture des établissements et des salariés, en 1999,
selon la taille des établissements (en %)

Effectifs salariés	Etablissements avec BR*	Salariés couverts par un BR
5-20	4	5
21-100	30	36
101-299	47	78
300-1000	91	98
1001 et plus	98	99
Total	11	48

BR = Betriebsrat

* Part des établissements du secteur privé avec 5 salariés et plus

aux élections pour les rendre valides (les associations patronales préconisaient, el-

face à des dépenses supplémentaires de 2,7 milliards (près de 9 milliards de FF) .

LA REFORME DES CONSEILS D'ETABLISSEMENT

Les employeurs estimaient que non seulement les droits, mais aussi les coûts de la représentation singulariseraient ainsi encore davantage le *Betriebsrat* allemand en Europe.

Les calculs patronaux sont toutefois très controversés. Ils n'intègrent ni les économies résultant de procédures électorales simplifiées, ni les bénéfices de la *Mitbestimmung* en termes notamment de prévention de conflits sociaux. Or, la capacité des *Betriebsräte* à intervenir en amont

vail qui justifie l'amélioration des moyens de fonctionnement du *Betriebsrat* par la complexification des tâches de celui-ci, en attend aussi des répercussions sur la motivation des salariés et, partant, sur la productivité des établissements. Nombre d'employeurs ne sont sans doute pas loin de partager cet avis. Selon une enquête représentative du WSI organisée en 1999/2000 auprès des conseils d'établissements les employeurs respectent pleinement les normes légales du détachement.

Tableau 2. Nombre de représentants et nombre d'élus détachés de leurs obligations professionnelles, état actuel et futur selon la taille des établissements

Nombre de représentants élus...	... en fonction de la taille de l'établissement, avant et après la réforme		Nombre d'élus détachés...	... en fonction de la taille de l'établissement, avant et après la réforme	
	après	avant		après	avant
1	5-20	5-20			
3	21-50	21-50			
5	51-100	51-150			
7	101-200	151-300			
9	201-400	301-600	1	200-500	300-600
11	401-700	601-1000	2	501-900	601-1000
13	701-1000		3	901-1500	1001-2000
15	1001-1500	1001-2000			
17	1501-2000		4	1501-2000	2001-3000
19	2001-2500	2001-3000	5	2001-3000	3001-4000
21	2501-3000				
23	3001-3500	3001-4000	6	3001-4000	4001-5000
25	3501-4000				
27	4001-4500	4001-5000	7	4001-5000	5001-6000
29	4501-5000	5001-7000	8	5001-6000	6001-7000
31	5001-6000	7001-9000	9	6001-7000	7001-8000

de conflits potentiels et de les désamorcer avant qu'ils ne s'enveniment constitue, selon un avis très partagé, l'un des atouts majeurs du système, au bénéfice économique considérable. Le ministère du Tra-

23 % vont au-delà et 42 % des établissements de plus de 1000 salariés ont plus d'élus détachés que ne le leur impose la loi de 1972 . 70 % des directions ne manifestent jamais de réticences, selon les élus,

ALLEMAGNE

quand il s'agit de financer l'intervention d'experts externes.

On sait par ailleurs que la possibilité légale du détachement n'entraîne pas mécaniquement un comportement dans ce sens. Notamment les établissements qui comptent dans leurs rangs beaucoup de salariés hautement qualifiés tendent à rester en deçà du seuil légal.

Vers de nouveaux droits de Mitbestimmung

Dans les grands établissements notamment, le dialogue entre les directions et les élus est souvent très dense et l'importance de cet échange est soulignée par le management (graphiques 1 et 2). La réforme devait-elle, ou non, élargir l'éventail des questions donnant droit à information, à consultation voire à codétermination ?

Les employeurs ont eu gain de cause, qui avaient violemment combattu le projet de donner aux élus un droit de regard renforcé sur les modifications de l'organisation et l'environnement du travail : ils craignaient que les élus disposent ainsi d'un levier leur permettant d'arrêter ou de retarder des projets d'investissement. Dans les domaines du maintien de l'emploi et de la qualification professionnelle les droits du *Betriebsrat* ont par contre été renforcés.

Ainsi, les élus peuvent désormais prendre des initiatives en faveur de la promotion de l'emploi dans l'établissement et exiger un débat avec l'employeur sur leurs propositions, que celles-ci concernent la flexibilisation des horaires, la diminution des heures supplémentaires, la promotion du travail à temps partiel ou du temps partiel retraite, la qualification des salariés ou des propositions alternatives aux projets d'externali-

sation. Le *Betriebsrat* peut s'opposer à l'embauche d'un nouveau salarié dès lors qu'un candidat avec des compétences identiques travaille sur une base temporaire dans l'établissement. Les « vrais » droits de codétermination se trouvent complétés d'une nouvelle prérogative : la formation professionnelle dans l'établissement fait désormais l'objet de négociations avec l'employeur et est soumise au droit de veto du *Betriebsrat*.

Les employeurs devront à l'avenir associer les élus aux décisions touchant à des questions de protection de l'environnement. Parmi les mesures contre la xénophobie figure l'obligation de l'employeur de rendre compte une fois par an de l'état de l'intégration des salariés étrangers.

L'idée de libérer la représentation élue de la « clause tarifaire » inscrite dans la loi sur l'entreprise avait d'emblée été écartée. Cette clause (*Tarifvorbehalt*) affirme la priorité de la convention collective de branche sur la négociation d'établissement qui ne peut se saisir de thèmes – notamment les salaires – traités « généralement » au niveau de la branche.

La loi au secours de la représentativité de terrain ?

Fondamentalement favorables à la réforme, les syndicats avancent des desiderata d'amélioration. Ils souhaitent notamment que soient rendues plus contraignantes certaines dispositions qui, dans le projet actuel, font appel avant tout au compromis volontaire (par exemple la formation d'un conseil de groupe quand la société mère est à l'étranger, le droit de négociation sur l'embauche à durée indéterminée des salariés en CDD, le droit de codétermination avec droit de veto sur les changements de l'organisation du tra-

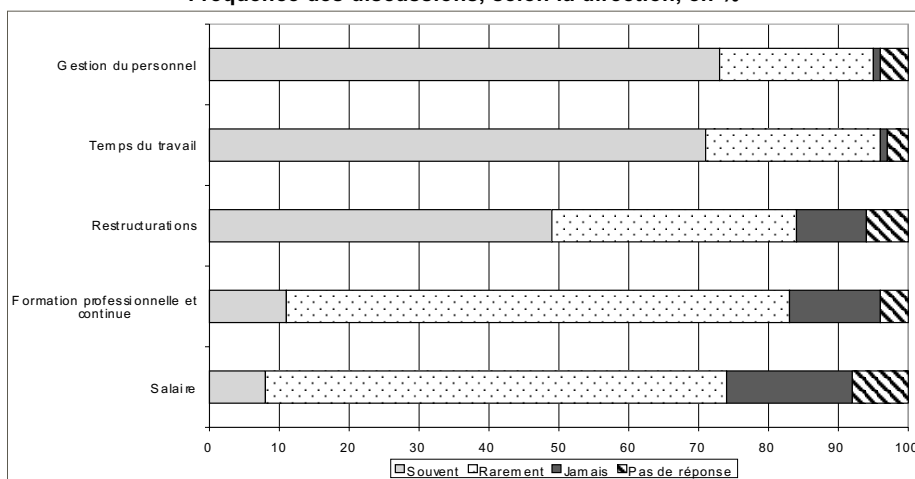
LA REFORME DES CONSEILS D'ETABLISSEMENT

vail ...). Après l'adoption du projet gouvernemental, les associations patronales, devenues plus modérées, réitérent surtout leurs reproches de formalisme inutile, de bureaucratisation coûteuse et d'incohérence juridique.

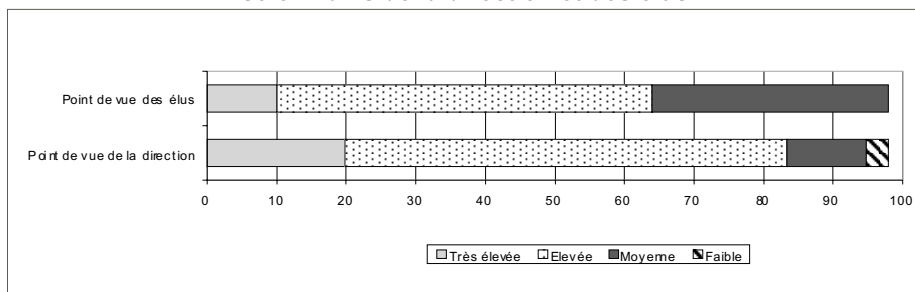
La « bataille sur la *Mitbestimmung* » a vu se mobiliser un patronat largement unifié. Interrogés sur leur position sur le

projet de réforme après son adoption, 95 % des employeurs affirment leur hostilité de principe, selon une enquête publiée par le *Handelsblatt*. Mais ils sont nettement moins nombreux à en craindre les retombées négatives concrètes. 25 % seulement redoutent une augmentation significative des coûts (contre 74 % qui n'en attendent aucune ou une faible augmenta-

Graphique 1. Thèmes de débat entre les élus et la direction dans les établissements allemands
Fréquence des discussions, selon la direction, en %



Graphique 2. L'importance du Betriebsrat sur le lieu de travail, selon l'avis de la direction et des élus



Sources : Institut der deutschen Wirtschaft, données 1998.

ALLEMAGNE

tion), et 56 % des employeurs interrogés (64 % des directions dans les grandes entreprises) estiment que la nouvelle loi n'aura aucun impact sur la compétitivité de leur entreprise.

Quelle est la portée concrète de la réforme ? La liste des modifications est consistante, même si certaines ont été atténuées en cours d'élaboration du projet. Pour autant, nombre d'entre elles ne sont guère plus que de simples transcriptions de pratiques d'ores et déjà adoptées de façon informelle dans des établissements ... dans lesquels la représentation est puissante.

Les organisations syndicales revendiquent explicitement cette logique de formalisation. Elles soulignent la nécessité de créer un cadre de référence contraignant qui permette d'égaliser les situations représentatives. Il s'agit de combler l'écart entre les établissements « qui font de toute façon » et ceux « qui ne feraient pas autrement ». Elles comptent aussi sur un élan créateur de conseils d'établissement, tel qu'il a été observé après l'adoption de la loi de 1972. Celle-ci avait vu le jour dans un climat de réformes sociales et de conquête de droits citoyens ; le nombre des *Betriebsräte* avait significativement augmenté par la suite, entraînant dans son sillage une hausse de la syndicalisation.

Les syndicats ont-ils raison de compter sur les vertus de la formalisation ? Ou sont-ils tentés d'établir une équivalence trop rapide entre les droits disponibles et l'exercice du pouvoir ? Les syndicats ont mis un point d'honneur à faire bénéficier de la *Mitbestimmung* les groupes de salariés « défavorisés » du point de vue de la représentation : salariés précaires et intermittents, femmes, immigrés, salariés des petites entreprises, ou encore des établisse-

ments éclatés en micro-structures. Les conventions de branche pourront désormais décider de la formation de conseils d'établissements couvrant plusieurs sites au sein d'une même entreprise ou au sein d'une même localité ; le conseil central d'établissement ou le comité de groupe pourront prendre l'initiative de la création d'un *Betriebsrat* dans les sites au sein du groupe qui en sont dépourvus ... Ces mesures sont destinées à éviter que les projets de création d'instances représentatives échouent face à une résistance patronale qui prend prétexte d'arguments juridiques.

La loi sera-t-elle aussi en mesure de solliciter de nouvelles vocations représentatives et/ou de donner plus de poids à la représentation là où celle-ci a du mal à se faire entendre ? Le débat sur un droit de négociation des élus concernant l'embauche en CDI des salariés en CDD illustre en creux l'écart entre « l'idéal » du droit formel et les difficultés de le mettre en pratique. La substitution d'emplois fixes par des emplois en CDD qui s'enchaînent constitue un véritable casse-tête pour les équipes représentatives parfois littéralement assaillies par cette question. Certaines négocient des solutions. Chez DaimlerChrysler, un accord d'établissement limite la part des CDD à 5 % des effectifs. « Mais c'était seulement possible parce que, dans cette entreprise, le *Betriebsrat* est suffisamment fort pour rouler les mécaniques », résume le président (salarié) du *Betriebsrat*.

Quant à la question de savoir si la nouvelle loi vient renforcer, ou non, l'influence syndicale sur les lieux de travail, deux lectures sont possibles. Les syndicats disposent de nouveaux leviers (ou d'instruments plus appropriés) de présence et de prise d'influence dans les établissements. Une lecture institutionnelle

tend à mettre en avant cet aspect des choses. D'un point de vue plus sociologique, on peut se demander si l'importance accordée dans ce débat à des sécurités formelles n'est pas aussi l'expression d'un certain désarroi face aux difficultés de reconstruction de la représentativité de terrain. Les syndicats qui restent fortement implantés dans les conseils d'établissement peinent à nouer des contacts durables avec les groupes en marge de leurs zones d'influence traditionnelles. La demande de représentation n'est sans doute pas près de s'éteindre ; la naissance d'un certain nombre de *Betriebsräte* dans des établissements de la *New Economy* en difficultés pourrait en témoigner. Pour autant, la contribution effective de la loi à la conquête des espaces aveugles de la représentation paraît incertaine. Si elle vient confirmer une nouvelle fois le droit d'ingérence des collectifs salariés et de leurs représentants sur l'organisation sociale de l'établissement, elle n'apporte pas vraiment de solution à un problème aussi fondamental que quotidien : celui de la transposition du pouvoir formel en pouvoir réel.

L'enquête du WSI sur le fonctionnement des conseils d'établissement

Le WSI a conduit en 1999/2000 pour la deuxième fois une enquête représentative auprès des élus des *Betriebsräte* (dans le secteur privé) et des *Personalaräte* (dans la fonction publique) dans des établissements de plus de 20 salariés.

Cette enquête renseigne aussi sur l'appréciation que font les élus de leurs relations avec leur employeur et avec les syndicats externes.

L'employeur entrave-t-il l'exercice des droits de codétermination ?

Nombre de salariés	Jamais	Parfois	Souvent
50 et moins	17	62	19
51-100	21	58	19
101-200	19	66	14
201-500	18	68	12
201-1000	27	58	14

Le respect des droits d'information par l'employeur

Le BR obtient généralement l'information sans avoir à en faire la demande	25
Il la reçoit dès qu'il la demande	30
Il doit insister	24

Le BR bénéficie de l'aide des syndicats externes ...

Nombre de salariés	Régulièrement	De temps à autre	Après l'avoir demandée	Jamais
50 et moins	17	42	28	12
51-100	27	42	25	4
101-200	45	29	19	6
201-500	41	28	28	2
201-1000	40	38	21	0
Plus de 1000	55	26	15	2

L'aide des syndicats externes est ...

Nombre de salariés	Très bonne	Bonne	Juste satisfaisante	Pas très bonne	Insuffisante
50 et moins	9	33	15	26	12
51-100	13	32	32	10	11
101-200	23	30	24	6	14
201-500	15	37	23	15	8
201-1000	14	41	29	8	7
Plus de 1000	23	41	19	11	5
Total	17	36	24	13	9

LA REFORME DES CONSEILS D'ETABLISSEMENT