

Allemagne

Les conseils d'établissement à la reconquête d'une meilleure représentativité ?

Wolfgang RUDOLPH, Wolfram WASSERMANN*

Les élections 2002 aux conseils d'établissement ont fait l'objet d'une attention toute particulière : elles sont intervenues une année après la réforme de la loi sur l'entreprise qui a introduit d'importantes modifications dans le fonctionnement des *Betriebsräte*¹. Quelles sont les incidences de la réforme de 2001 sur le mode d'élection et sur la composition des conseils d'établissement ? Peut-on déceler, après des années d'érosion, les premiers signes d'une consolidation du système de représentation des salariés dans les entreprises allemandes ?

Les *Betriebsräte* de 1998 et 2002 en comparaison

Le projet de recherche « Elections 2002 : les tendances »² exploite les résultats électoraux dans 10 000 établissements qui se trouvent dans le champ d'organisation d'IG Metall et ont élu leur

Betriebsrat (BR) avant fin juillet 2002. Les données statistiques disponibles couvrent 77 % environ des BR implantés dans les secteurs représentés par IG Metall. Cela correspond à près de 30 % des conseils formés dans l'ensemble des secteurs économiques allemands à la suite des dernières élections de 1998. 70 000 sièges de conseillers étaient à pourvoir dans les 10 000 établissements sur lesquels porte notre enquête, soit 35 % de tous les mandats d'élus recensés par les syndicats après les dernières élections. Ces élus représentent ensembles près de 3 millions de salariés.

Pour l'essentiel, l'enquête porte sur les résultats électoraux dans l'industrie (sidérurgie, métallurgie, industrie automobile, industrie électrique, bois, textile³). Elle prend également en compte la situation dans une trentaine de branches de l'artisanat. Il n'a pas été possible par

* Sociologues au Büro für Sozialforschung, Kassel, Allemagne.

1. La réforme de loi sur l'entreprise de 2001 a fait l'objet d'un article dans un numéro précédent de la *Chronique Internationale de l'IRES*; cf. Adelheid Hege, « Allemagne : la réforme conflictuelle des conseils d'établissement », *Chronique Internationale de l'IRES*, 70, mai 2002 (Ndlr).
2. Le projet « Trendreport Betriebsrätewahlen 2002 » sur lequel s'appuie cet article a été préparé en coopération avec le DGB et financé par la Fondation Hans Böckler.
3. Depuis la fusion des syndicats du bois et du textile avec IG Metall, ces secteurs font partie du champ de recrutement du syndicat de la métallurgie (Ndt).

ALLEMAGNE

contre de l'étendre à d'autres secteurs économiques, notamment les services marchands ce qui limite les possibilités de généralisation des observations.

La comparaison du comportement d'un panel d'établissements concernés par les deux élections de 1998 et de 2002 permet d'identifier des tendances d'évolution et des changements structurels des BR au cours de la dernière mandature. Cette comparaison fait ressortir des effets importants de la réforme de la loi sur l'entreprise adoptée en août 2001. Il convient également de s'intéresser au profil des « nouveaux BR » nés des élections de 2002.

L'implantation déficiente des conseils d'établissement

Depuis 50 ans, la loi sur l'entreprise prescrit aux établissements du secteur privé employant cinq salariés et plus de procéder à l'élection d'un conseil d'établissement. Pour autant, les instances représentatives n'ont jamais connu d'implantation généralisée. Le conseil d'établissement a certes droit de cité dans la quasi-totalité des établissements de 500 salariés et plus, mais il est faiblement implanté dans les entreprises petites et moyennes. Dans les entreprises de moins de 20 salariés, la présence d'un *Betriebsrat* constitue une exception quasiment exotique. Selon les calculs de l'Institut de recherche sur l'emploi et les professions IAB de Nuremberg, 6 % seulement des entreprises de 5 à 20 salariés avaient un BR en 2000. Le taux de couverture est de 30 % en moyenne dans les établissements qui emploient entre 21 et 100 salariés. L'IAB estime à 13 % en moyenne le taux de couverture pour l'ensemble des établissements du secteur privé ; un peu moins de 50 % des salariés allemands travaillent dans un

établissement dans lequel un *Betriebsrat* a été formé. Cette asymétrie pour ainsi dire « traditionnelle » s'est renforcée avec le processus de fractionnement des établissements de grande taille et de création de dizaines de milliers de petites entreprises dans le secteur tertiaire notamment. Il en résulte une situation quelque peu menaçante pour le système de la codétermination sur les lieux de travail.

Erosion des conseils d'établissement dans les années 1990

La décennie 1990 est marquée par une longue érosion du système des *Betriebsräte*. Sur fond de décentralisation et de restructuration des entreprises et des établissements, les BR voient s'affaiblir leurs moyens d'action et rétrécir leurs champs d'intervention. Le nombre des instances et des élus est en recul. La taille des instances se réduit ; des établissements devenus plus petits offrent moins de mandats et, aux élus, moins de possibilités de détachements. Les petites firmes de la nouvelle économie ne procèdent rarement à l'élection d'un *Betriebsrat*. Globalement, la couverture du système de la codétermination diminue. « Si l'on veut abolir le système, il n'y a qu'à attendre et laisser agir, pendant quinze ans en core, la loi telle qu'elle est sans la modifier » : c'est dans ces termes que le ministre du Travail Walter Riester avait justifié, de manière indirecte, au début de l'an 2000 la nécessité d'une réforme. Il s'agissait entre autres d'adapter, via la réforme, les structures des BR aux structures actuelles des établissements, de faciliter la création de nouveaux conseils et d'œuvrer plus généralement en faveur d'une meilleure adaptabilité et de meilleures possibilités d'évolution du système. Les résultats de l'enquête font

CONSEILS D'ETABLISSEMENT, UNE MEILLEURE REPRESENTATIVITE ?

ressortir, dans certains domaines tout au moins, des effets directement imputables à la réforme de 2001.

Plus d'électeurs et plus d'élus

Le nombre d'élus des *Betriebsräte* a diminué de 10 %, selon les sources syndicales, entre 1994 et 1998, passant de 220 000 à 200 000. Selon les résultats provisoires dont nous disposons, le nombre de mandats a de nouveau progressé en 2002 : la loi ayant révisé à la hausse le nombre de sièges pour certains tranches de taille, le nombre des sièges a augmenté de 5 500 (ou de 11 %) par rapport à 1998. Cela indique une inversion de tendance en faveur de la stabilisation des instances.

Le nombre de salariés représentés par un BR a également été en recul durant la deuxième moitié des années 1990, parallèlement à la diminution des instances et à la fonte continue des effectifs salariés. Dans les établissements inclus dans l'enquête, le nombre des électeurs potentiels a de nouveau légèrement progressé (+2 %). Cela semble être le résultat, entre autres, de l'élargissement de la population électorale qui comprend désormais certaines catégories d'intérimaires. Toutefois, moins de 2 % des électeurs potentiels viennent de ce groupe de salariés précaires. Cela laisse penser que le potentiel théorique d'électeurs parmi les intérimaires est en core loin d'être épuisé.

La taille moyenne des *Betriebsräte* n'a fait que diminuer durant la décennie 1990. Cette évolution avait pour toile de fond l'érosion des structures des entreprises et des établissements, qui conduisait au recensement des instances. En 2002, le nombre moyen de mandats est de nou-

veau en hausse ; les instances comptent désormais sept au lieu de six élus en moyenne. Ici aussi, il s'agit d'un élément de stabilisation des bases de travail des *Betriebsräte*.

La nouvelle procédure électorale dans les petites entreprises

En simplifiant les procédures électorales, la nouvelle loi vise à faciliter l'implantation des *Betriebsräte* dans les entreprises les plus petites : c'était là un enjeu central de la réforme. Le règlement électorale général contient nombre de prescriptions bureaucratiques et autres obligations formelles peu adaptées aux structures de décision et de communication dans les petites entreprises. Ces dernières voient maintenant se substituer à la procédure ancienne qui ne pouvait déboucher avant dix ou douze semaines une procédure simplifiée n'exécédant pas deux semaines. Au-delà des délais raccourcis, elle prescrit le scrutin uninominal. L'élection des membres du conseil d'établissement a lieu au cours d'une assemblée personnelle. La procédure simplifiée s'impose aux établissements de 5 à 50 salariés et peut être librement adoptée en accord avec l'employeur dans les unités de 50 à 100 salariés. 49 % des établissements du dernier type ont fait ce choix, d'après notre enquête. Lors du débat sur la réforme, les employeurs des petites et moyennes entreprises avaient violemment contesté cette disposition ; on peut penser qu'elle bénéficie, dans la pratique, d'une acceptation et d'une appréciation plutôt positives. Toutefois, nos propres observations de la récente campagne électorale tendent à montrer que la procédure électorale simplifiée n'em pêche pas

1. Cf. W. Rudolph, W. Wasermann, « Neue Betriebsräte in kleinen Betrieben – Die Reform zeigt Wirkung », *Arbeitsrecht im Betrieb*, 3, 2002.

ALLEMAGNE

pour au tant les di ri geants des pe ti tes en tre prises de s'opposer efficacement à la for ma tion d'un *Betriebsrat* dès lors qu'ils y sont dé ci dés¹.

Les em ployés et les fem mes dans les *Betriebsräte*

La ré forme de 2001 abo lit le sys tème élec toral par col lè ges. Ce lui-ci consti tuait à l'origine une sorte de protection des em ployés, mi nori taires face aux ou vriers. La modification législa tive ne vient pas in ver ser, au con traire, trois évo lu tions de long terme dont les élec tions de 2002 confir ment la per ti nence. Alors que la part des em ployés par mi les sa la riés a aug men té dans les éta blis se ments en quêtés de 37 % à 38 % entre 1998 et 2002, la pro por tion d'em ployés par mi les élus des conseils d'éta blis se ment continue, elle aus si, de pro gres ser. Elle passe de 33 % à 34 %. La pré sence des em ployés à la tête des in stances s'amé li ore é ga le ment, qui s'é lève à 32 % au lieu de 31 % au pa ra vant. La po si tion des em ployés au sein des ef fec tifs sa la riés et dans le jeu re pré sen ta tif semble suf fi sam ment so lide pour que l'ins tau ra tion de quo tas ne fasse plus grand sens dé sor mais.

Le lé gis la teur in tro duit par contre de nou veaux quotas concernant la pré sence des deux sexes afin d'amé li o rer la par ti ci pa tion des fem mes aux conseils d'éta blis se ment. Et de fait, la pro por tion de fem mes élues dans les conseils a pro gres sé de près de 5 % aux der niè res élec tions, pour at teindre 23 %, ce qui peut être mis au cré dit du quota par sexe. Pour tant, cette crois sance par ti ci pe aus si d'un mou ve ment plus an cien : entre les élec tions de 1994 et cel les de 1998, sans quo ta, la part des fem mes avait pro gres sé.

Dans les en tre prises de l'enquête, la pro por tion des fem mes parmi les repré sen tants dé passe lé gè re ment leur part par

mi les sa la riés. Le res pect du quo ta est ob te nu de fa çon très iné ga le sui vant les tailles d'en tre pri ses et les bran ches. Le quo ta est res pecté dans 68 % des en tre prises, sui vant une règle qui semble im pé ra tive : plus l'éta blis se ment est grand, plus la fré quence de res pect du quo ta est é levée. Dans les pe ti tes en tre pri ses avec un em ploi fé mi nin li mi té, la cou ver ture en can di da tures fé mi ni nes est min ce en règle gé né rale.

Des ré sul tats par ti els pro ve nant d'au tres bran ches mon trent que la re pré sen ta tion fé mi ni ne s'est amé li o rée partout de fa çon si gni fi ca tive. Dans les sec teurs couverts par le syndicat IG BCE (mines, chimie, éner gie), les fem mes ont vu pro gres ser leur part en man dats élec tifs de 22 à 26 %. Pour le syn di cat NGG (ali men ta tion, hôte lerie, res tau ra tion), la pro por tion de fem mes a pro gres sé jus qu'à près de 35 % et à la Deutsche Post AG le syn di cat Ver.di est par ve nu à faire mon ter la part des fem mes de 37 à 45 % d'une élec tion à l'autre.

Les dé tachements

Jus qu'en 2001 la loi pré voyait qu'un mem bre élu du *Betriebsrat* pou vait être to ta le ment li bé ré de ses ob li ga tions pro fession nel les dans les éta blis se ments à par tir de 300 sa la riés. Quel a été l'ef fet de l'abais se ment de ce seuil à 200 sa la riés ? Les conseils semblent avoir utilisé cette nou velle fa ci li té ju ri di que de fa çon très re tenue. Pour le moment les deux tiers des éta blis se ments de 200 à 300 sa la riés de l'en quête ont fait usage de cette po si bi li té de dé ta che ment à plein temps.

Pour tant, dans l'en semble, le nombre de dé ta che ments a si gni fi ca ti ve ment pro gres sé par mi les éta blis se ments en quêtés. Après les élec tions de cette année, 9 % des élus ont été libérés de leurs ob li ga

CONSEILS D'ETABLISSEMENT, UNE MEILLEURE REPRESENTATIVITE ?

tions professionnelles. Le nombre de détachés à plein temps a progressé de 35 % par rapport à 1998. Pour la première fois, les dispositions législatives autorisaient des détachements à temps partiel d'élus. Cette mesure vise une coexistence plus aisée entre exercice d'une fonction représentative et travail professionnel. Jusqu'ici seul un détaché sur dix a choisi une solution à temps partiel. Cela signifie que cette mesure n'est prise en considération qu'avec une extrême retenue.

L'augmentation importante des possibilités de détachement redonne la possibilité aux conseils d'établissement d'organiser leurs activités sur des bases plus solides et plus efficaces. Cela se vérifie spécialement pour les *Betriebsräte* de taille moyenne qui devaient jusqu'alors se débrouiller sans détachement. Leurs ressources pour assurer de façon continue leur travail représentatif se sont accrues.

L'influencesyndicale

L'affaiblissement progressif de l'influence syndicale enregistré depuis le début des années 80 semble marquer une pause. Dans les enquêtes de l'échantillon, on enregistre un recul de 3,5 points du pourcentage d'élus syndiqués, ce qui correspond à un niveau de 78,5 % d'élus syndiqués et de 21 % de non-syndiqués en 2002. Sur les résultats concernant tous les syndicats, on trouve en 1998 un niveau de syndicalisation proche de 73 %. Il se situera très probablement en dessous de ce niveau lorsque tous les résultats de cette campagne électorale auront été pris en compte, ce qui ne sera pas le cas avant le début 2003.

Pour apprécier ces résultats, il faut tenir compte des nouvelles dispositions légales qui attribuaient (dans les enquêtes

de notre champ) environ 11 % de mandats supplémentaires. 43 % de ces sièges ont pu être occupés par des adhérents syndicaux. Le « reste » des nouveaux élus n'est jusqu'à présent pas affilié à un syndicat, ce qui fait baisser mathématiquement le taux d'organisation syndicale. L'expérience montre qu'au cours des premiers mois de mandat, une partie de ces élus se décide pour l'adhésion et qu'en fin de mandature, la majorité de ces nouveaux conseillers est organisée dans un syndicat.

On observe une tendance comparable dans l'industrie automobile dont les résultats ont bénéficié d'une attention particulière de la part d'IG Metall. Le nombre de mandats y a progressé de 20 % et le nombre de syndiqués a augmenté de 16 %. Mais le taux de syndicalisation à IG Metall a baissé de 2 points de pourcentage.

Les présidents des conseils

La relation entre les présidents des conseils et les syndicats est comme toujours bien plus forte qu'avec les autres membres de ces instances. Près de 90 % des présidents sont membres de IG Metall ou d'un autre syndicat du DGB, même s'il faut enregistrer un recul de 2 points de pourcentage à ce sujet aussi.

Les présidents assurent l'essentiel de la continuité des conseils : près de 60 % des présidents inaugurent après cette élection leur troisième mandat représentatif. Seuls 13 % d'entre eux sont des débutants. Lors des élections précédentes en 1998, 30 % des présidents venaient d'être élus pour la première fois. Cela indique une stabilisation des individus appartenant aux groupes dirigeants des conseils, après des années 90 marquées par un fort renouvellement.

ALLEMAGNE

La proportion d'employés grandit d'élection en election au sein de ces groupes de leaders. Il semble qu'il y ait de plus en plus d'établissements où l'on procède à un échange des rôles traditionnels qui ins tallaient un ouvrier comme président et un employé comme président-adjoint. Dans 20 % des établissements le président est un employé et son adjoint un ouvrier, tandis que dans 14 % des établissements de l'échantillon les deux fonctions de direction sont assumées par des employés.

La part des femmes parmi les présidents a progressé d'un point – à 13 % – par rapport à 1998. On voit là un effet des structures et des traditions typiques des secteurs organisés par IG Metall, dominés par des hommes. Mais près d'un conseil sur cinq a élu une femme comme présidente-adjointe.

Le profil des nouveaux conseils et des nouveaux conseillers

Comme on pouvait s'y attendre, les établissements qui ont procédé pour la première fois à des élections en 2002 sont significativement plus petits que les autres. Leur taille moyenne de 100 salariés les range dans la catégorie des plus grandes parmi les petites entreprises. La proportion d'employés y est de 52 %, soit nettement plus que dans les établissements procédant traditionnellement à des élections (38 %). La proportion de femmes salariées y atteint 25 %, soit aussi un niveau supérieur aux 21 % des autres. On repère là des caractéristiques significatives d'une divergence avec l'entreprise métallurgique typique par la qualification et la structure d'activité.

Le taux de participation dans ces établissements atteint 75 %, soit un niveau supérieur aux 72 % des autres entreprises.

Cela manifeste d'un côté des spécificités liées à la taille de l'établissement : dans les plus petits, la participation électorale est plus élevée parce que la visibilité des structures et le contrôle social y sont plus forts. D'un autre côté, la première election d'un *Betriebsrat* est souvent suivie avec plus d'attention par le personnel que dans les établissements où le conseil fait partie de puis longtemps du quotidien.

Comment sont composés ces conseils ? La part des jeunes salariés y est beaucoup plus grande que dans les autres : 13 % des élus ont moins de trente ans (contre 8 % dans les entreprises avec des représentations plus anciennes). Près d'un élu sur deux y est rattaché dans la catégorie des 31-45 ans, comme ailleurs. Les présidents y sont aussi plus jeunes que dans les établissements équipés depuis longtemps d'un *Betriebsrat*. Ils ont ici 43 ans en moyenne (contre 44 ans) et avec 40 ans les présidents-adjoints sont nettement plus jeunes.

Les employés comptent 41 % de la population des élus, soit beaucoup plus que les 34 % trouvés dans les autres établissements. Mais cela reflète une présence beaucoup plus élevée des employés dans la population salariée de ces établissements accédant aux conseils : près de 52 contre 38 % dans ceux qui ont un conseil depuis plus longtemps. Dans quatre conseils nouvellement élus sur dix la présidence échoit à un employé (41 %), et presque au tant de sièges d'adjoints leur reviennent (40,5 %). Dans les conseils plus anciens ces valeurs sont respectivement de 32 et 36 %. Dans ces conseils nouvellement élus, les employés sont donc bien représentés même s'ils ne bénéficient pas de la protection d'un collègue spécifique ou d'un quota pour minorité.

CONSEILS D'ETABLISSEMENT, UNE MEILLEURE REPRESENTATIVITE ?

Il en va de même avec la représentation des femmes dans ces nouveaux conseils. Leur part au sein des élus (23 %) est à un niveau proche de celui qu'elles ont parmi les salariés (24 %). Mais le quota imposé par le législateur pour la minorité n'est atteint que dans un conseil nouveau sur deux. La taille des établissements peut avoir joué un rôle en la matière : sur les plus grands sites de travail, le quota de minorité est plus fréquemment atteint que sur les plus petits. Mais cela ne conduit pas à une sous-représentation des femmes dans les nouveaux conseils. Dans près de 15 % d'entre eux elles exercent la fonction de présidente et dans 20 % celle de présidente-adjointe.

Sans surprise, ces nouveaux conseils sont moins bien équipés en élus délégués que les plus anciens. L'effet de taille s'impose. Pour les établissements de moins de 200 salariés la loi ne prévoit toujours pas de détachement. Ils doivent exercer leurs fonctions représentatives le plus souvent sans perspective de professionnalisation, avec un statut « d'amateur ». Cette situation n'implique aucun jugement sur la qualité ni sur les performances du travail représentatif effectué par le conseil au sein des petites entreprises. Les relations y sont toujours plus transparentes et les élus y sont plus proches de leurs électeurs. Alors que statistiquement un élu a 47 salariés à représenter en moyenne, dans ces nouveaux conseils chaque membre élu a la responsabilité de 24 personnes.

Sans surprise en outre, le taux de syndicalisation dans ces conseils nouveaux est beaucoup plus faible que dans les plus anciens. 60 % des élus sont membres d'IG Metall ou d'un autre syndicat du DGB. 40 % sont encore non syndiqués. 76 % des présidents sont membres d'un

syndicat contre 90 % dans les conseils plus anciens compris dans l'échantillon. Mais cela ne doit pas être interprété comme une quelconque distanciation vis-à-vis du syndicat. La primo-formation de ces conseils n'aurait souvent pas pu se faire sans le soutien appuyé d'un permanent syndical proche. Nous avons mis en relief dans notre analyse des précédentes élections de 1998 que le taux de syndicalisation progresse au cours de la mandature : plus un *Betriebsrat* est ancien, plus le taux de syndicalisation de ses membres est élevé en général. Il en va de même pour les salariés. L'élection d'un conseil constitue généralement une ouverture dans la perspective d'une syndicalisation.

La réforme de 2001 est-elle un succès ?

Les données de fond sur les élections aux conseils d'établissement en 2002, disponibles jusqu'à présent, permettent d'affirmer que la réforme de la loi sur l'entreprise a permis une inflexion tendancielle vers plus de stabilité et de représentativité du système des conseils sur quelques points importants. Plus de salariés sont représentés par des conseils agrandis et mieux équipés. La représentation des femmes dans ces structures s'est améliorée et celle des employés correspond maintenant à leur part dans le salariat. Les conseils se sont ainsi adaptés aux changements survenus dans la structure du salariat.

Il faut attendre le début de 2003 au mieux pour que les syndicats publient les résultats complets des élections survenues en 2002. On saura alors combien de conseils nouveaux ont finalement été élus et combien de salariés supplémentaires sont ainsi protégés par leurs propres représentants. Nos pronostics – formulés avec les précautions d'usage en la matière

ALLEMAGNE

–lais sent croire que finalement le nombre de conseils et d'élus aura crû de 10 % par rapport à 1998. Cela compenserait la perte en nombre d'instances que les statistiques syndicales avaient signalée entre 1994 et 1998. Par là, la réforme de la loi sur l'entreprise de 2001 aurait ainsi contribué à arrêter la tendance à l'érosion du système de représentation dans les établissements, remarquée au cours des années 90. Un retour de la diffusion des conseils au niveau de celui du milieu des années 90 serait un succès considérable pour le législateur qui s'était donné pour objectif d'inverser cette tendance à l'érosion et au rétrécissement.

En outre, on ne peut mesurer le succès de la réforme au seul accroissement du nombre des conseils. Dans de nombreux cas, les nouvelles dispositions législatives permettent de rattacher des salariés employés sur de petits sites de travail à des structures de représentation d'entreprise beaucoup plus larges que leurs propres établissements. A l'avenir, il va falloir adapter les structures des conseils plus précisément aux structures mouvantes des entreprises et des établissements. Les conseils d'établissement doivent s'habituer à travailler en réseaux, tant par leurs structures que par leurs modes de fonctionnement. Le « deuxième niveau » de

structuration des conseils (conseil central d'entreprise ou de groupe, groupes de travail communs inter-entreprises, conseils de branche, et au-delà travail de représentation dans des réseaux de coordination) doit gagner en importance à l'avenir. On mesurera dans le futur le degré d'influence des conseils au nombre de salariés qu'ils représentent. Il est donc d'une importance décisive pour leur avenir et pour la représentativité des syndicats que l'institution des conseils s'implante significativement dans la multitude des entreprises, souvent petites, des services privés.

*Texte traduit de l'allemand
par Adelheid Hege et Christian Dufour.*