

# Allemagne

## Vive la *Mitbestimmung* ! Employeurs et syndicats plébiscitent le système de codétermination

Adelheid HEGE

**E**lément de stabilité et facteur d'innovation, le système de la codétermination dans l'établissement et l'entreprise se voit attribuer toutes les vertus dans un bilan qu'établissent conjointement des représentants du monde patronal et syndical. Fin mai ont été rendus publics les résultats des travaux de la « commission de codétermination » dans laquelle ont siégé pendant deux ans une vingtaine de dirigeants et ex-dirigeants des organisations professionnelles, à côté d'un nombre plus restreint de personnalités politiques et scientifiques. Le rapport procède à une synthèse dans laquelle tous les membres de la commission ont accepté de se reconnaître ; il révèle une perception largement partagée du rôle joué dans les deux dernières décennies par la *Mitbestimmung* (cf. encadré) dans l'organisation des relations sociales dans les entreprises, et dans la vie économique allemande en général.

Ce regard consensuel sur un sujet longtemps conflictuel pourrait surprendre. Il y a vingt ans exactement, 29 associations patronales et quelques grandes entreprises plaidaient, devant la Cour constitutionnelle, le caractère anticonsti-

tutionnel de la loi sur la cogestion de 1976 dans laquelle elles voyaient une entrave au libre exercice des activités économiques. Le haut degré de juridification des droits syndicaux, l'étendue du droit de regard reconnu aux représentants des salariés sur l'organisation de la vie productive, sont encore aujourd'hui fréquemment présentés comme un frein à l'investissement et comme une menace potentielle pour le maintien de la compétitivité nationale.

Les membres de la commission ont cherché à mesurer la valeur de la *Mitbestimmung* à l'aune de sa capacité de réponse face aux grands enjeux de la période, qui constituaient au tant de menaces pour le système codéterministe : internationalisation économique, bouleversements technologiques, réorganisation et restructuration en profondeur des entreprises, destruction massive de l'emploi, intégration européenne ... A la fin de leur examen, les examinateurs se sont déclarés plus tôt impressionnés par le bilan qu'ils ont pu établir ; en compensation l'inventaire des déficiences est court, et consiste essentiellement à incriminer

### Les participants à la « commission codétérmination »

Outre les présidents des syndicats ÖTV (services publics), IG Chemie, HBV (commerce, banques, assurances) et un membre de la direction d'IG Metall, la commission a accueilli les présidents de quelques grands conseils d'établissement (Betriebsräte). Du côté patronal, on note la présence de dirigeants d'entreprises à côté de représentants d'associations patronales, dont des anciens responsables des associations patronales de la chimie, de la métallurgie et de l'association des employeurs allemands BDA. Tous les membres de la commission ont siégé « à titre personnel ». La direction scientifique de la commis-

l'insuffisante diffusion des institutions et des pratiques de la codétérmination dans les établissements de taille petite et moyenne. Des adhésions tardives mais retentissantes au principe de la *Mitbestimmung* sont intervenues au cours des travaux, comme celle de l'ancien directeur de l'association patronale de la métallurgie, Dieter Kirchner, grand sceptique au départ mais qui a été amené à abandonner, selon sa propre expression, l'incrédulité de Saul pour la conviction de Paul.

On peut certes penser que le rapport de synthèse lisse les contradictions et incertitudes qui continuent de traverser les camps patronal et syndical. Ainsi l'examen des pactes de crise adoptés dans un certain nombre d'entreprises insiste sur l'innovation, produit du dialogue durable, plus que sur les sacrifices consentis par les salariés; l'articulation vertueuse entre la codétérmination dans les entreprises et les conventions collectives de branche est commentée avec plus d'émphase que ne s'expriment d'éventuels doutes quant à l'obsolescence de la négociation centralisée, doutes pourtant formulés avec insistance, par-ci, par-là, dans le monde patronal. Cette radiographie du système allemand de la codétérmination en temps de crise retient néanmoins l'attention,

pour ses résultats au tant que pour sa lecture du phénomène.

#### **La *Mitbestimmung* dans un système de relations professionnelles complexe et allemand**

La *Mitbestimmung* n'est pas, dans les travaux de la commission, abordée comme un objet en soi, mais plutôt comme un sous-système qui ne se comprend qu'en interaction avec les autres composantes et avec la nature même du système des relations professionnelles. Cette approche très « contextualisée » de la codétérmination n'est pas sans incidences sur le bilan établi.

Tout d'abord, elle conduit les membres de la commission à relativiser quelque peu l'importance du montage institutionnel du système de codétérmination. Les mécanismes légaux – objet d'observations pointilleuses et de polémiques sévères dans le passé – s'effacent devant l'importance reconnue aux relations qui se construisent concrètement entre les acteurs. Le statut du droit ne se trouve pas minimisé pour autant : ce lui-ci donne aux acteurs les garanties formelles, et la sécurité psychologique nécessaires pour déployer leurs relations très librement, en laissant un espace important à l'échange non formalisé, et en renonçant notamment aux représentants des sa-

### Codétermination = *Mitbestimmung*

Le système de la codétermination repose sur deux piliers :

- la codétermination (*Mitbestimmung*) au niveau des établissements pour l'essentiel en core régie par la loi sur l'entreprise de 1972, qui elle-même succède à une loi de 1952 ;
- la codétermination à travers les conseils de surveillance des grandes entreprises (lois de 1951 et 1976).

Dans des établissements du secteur privé de 5 salariés et plus, un **Betriebsrat** (conseil d'établissement) peut être élu tous les quatre ans. Il est composé de salariés syndiqués ou non. L'insistance en forme sur, et contrôle l'application de la législation et des conventions collectives. Elle dispose d'un certain nombre de droits qui s'étendent de la simple consultation (sur les questions économiques, l'emploi ...) à la « codétermination ». Cette dernière confère aux élus un droit de veto et/ou d'initiative de négociations qui doivent obligatoirement aboutir, éventuellement après l'intervention d'une commission d'arbitrage. Les sujets soumis à la codétermination « dure » concernent l'organisation des horaires et des congés, les modes de rémunération, les plans sociaux ... Un droit d'opposition est reconnu au *Betriebsrat* en matière d'embauche, de licenciement et de mutation. La loi sur l'entreprise soumet les relations entre le *Betriebsrat* et l'employeur à une obligation de « coopération confiante » et interdit le recours à la grève.

La participation des salariés aux **conseils de surveillance** des grandes entreprises s'organise selon trois modèles :

- la loi sur la gestion de 1951 intitulée, dans le secteur des mines et du charbon, des conseils de surveillance composés de 5 représentants des salariés et de 5 représentants des actionnaires. Un onzième membre du conseil ne peut être élu contre l'avis des représentants salariés ;
- dans les entreprises de plus de 2 000 salariés, les sièges sont répartis selon le principe de la parité formelle entre représentants des salariés (membres de l'entreprise et représentants des syndicats externes) et des actionnaires ; le président du conseil est obligatoirement élu par la majorité des représentants des actionnaires et sa voix compte double dans le cas d'un partage égal des voix ;
- dans les entreprises à capitaux employant entre 500 et 2 000 salariés, un tiers des sièges du conseil de surveillance est réservé aux représentants des salariés.

La codétermination au niveau de l'établissement est, pour certaines questions, strictement encadrée par la **négociation collective au niveau des branches**. Les acteurs représentatifs (syndicats et associations patronales de branche) disposent d'un monopole de la négociation sur les salaires et les conditions de travail ; si la convention de branche ne donne pas explicitement l'autorisation, les acteurs dans les établissements et les entreprises n'ont pas le droit de procéder à des arbitrages internes sur ces thèmes « réservés ». Dans le cadre des négociations de branche, les syndicats disposent du droit de grève.

## ALLEMAGNE

lariés des droits d'information, de proposition et de négociation qui souvent vont largement au-delà des prérogatives légales.

Le système allemand des relations professionnelles est en suite étudié davantage sous l'angle de la complémentarité de ses composantes que de la valeur propre à chacune d'elles. Tout se passe comme si l'évaluation contradictoire, le « classement » des institutions, n'avait pas grand sens. C'est la qualité de l'articulation entre les parties du système qui compte : celle des deux systèmes de codétermination au niveau de l'établissement et au niveau des entreprises, et des deux systèmes de négociation, de branche et locale. La « préférence » à l'égard de l'une ou l'autre de ces institutions n'est pas de mise ; les débats en cours sur les réformes doivent respecter la nécessité de sauvegarder l'articulation vertueuse des éléments du système qui, si non, risquent de se désintégrer entièrement.

La lecture des institutions de la codétermination est enfin résolument sociale. Système non homogène et résultat de compromis multiples, la codétermination est aussi un enfant de l'organisation productive allemande. « De puis le début de l'industrialisation, les entreprises allemandes se distinguent par une utilisation importante de qualifications professionnelles de haut niveau, par la construction de hiérarchies plates, une forte intégration des activités productives et d'exécution ainsi que par la décentralisation des responsabilités et des décisions sur une base technico-professionnelle ». La *Mitbestimmung* se conjugue avec des « méthodes de management peu hiérarchisées, faisant largement appel à l'information » à destination de collectifs salariés dont la codétermination contribue elle-même à

stabiliser les noyaux ; elle répond « aux attentes confirmées des salariés allemands à être associés à des décisions importantes du fait de leur professionnalité élevée et de la loyauté à l'égard de l'entreprise que l'on attend d'eux ». L'organisation technique et productive des entreprises intègre de son côté cette « disponibilité des salariés à participer à la réflexion stratégique et à assumer des responsabilités ». Ainsi située dans son contexte, la *Mitbestimmung* revendique une spécificité durable : système « non exportable » du fait des caractéristiques sociales, la codétermination a aussi de bonnes raisons (et de bonnes perspectives) de résister à l'assimilation internationale et à l'harmonisation européenne.

### Contraintes d'innover

Si les mécanismes institutionnels de la codétermination n'ont guère changé de puis vingt ans, les pratiques, elles, ont dû s'accommoder de contextes radicalement transformés. Le rapport de la commission atteste au système « d'avoir réussi à s'adapter, de façon souvent surprenante, à de nouvelles données organisationnelles en mettant en place des procédures et structures nouvelles et souvent improvisées ». Ainsi, les restructurations des entreprises, réalisées sous une forte pression de maintien de compétitivité internationale et de réduction des coûts, ont pu s'appuyer sur un processus de « modernisation coopérative » dont sont sortis transformés « non seulement la structure et les stratégies des entreprises, mais aussi le fonctionnement même de la *Mitbestimmung* ». Les représentants des salariés se trouvent souvent consultés bien en amont des décisions à prendre, et l'application du droit de codétermination s'inscrit de plus en plus dans « une pers-

## VIVE LA MITBESTIMMUNG !

pective de processus, aux résultats ouverts ».

La culture de codétermination « interdit une modernisation sans participation des représentants élus au tant qu'elle rend difficile une stratégie d'abaissement des coûts par la baisse des salaires plutôt que par la hausse de la productivité ». Pouvoir compter sur une participation constructive des représentants des salariés demande toutefois aux entreprises de « respecter les intérêts importants de leurs personnels et d'en tenir compte notamment dans les processus décisionnels ». Si nombre d'entreprises préfèrent des solutions non négociées, « la pratique montre qu'en Allemagne tout au moins, de tels arrangements sans appui représentatif s'avèrent souvent instables ». La contribution des salariés à la modernisation des entreprises et à la reconquête de leur compétitivité a toutefois eu un prix : ces derniers ont dû accepter « que les engagements de préservation de sites allaient généralement de pair avec 'l'amaigrissement' des collectifs et la réduction des emplois ».

Les « accords de sites » (*Standortvereinbarungen*) dans lesquels se trouvent échangées mesures en faveur du maintien de la compétitivité et garanties de préservation des emplois, donnent souvent lieu à négociation sur des thèmes formellement non couverts par des droits de codétermination : « plan d'investissements des entreprises, niveaux prévisibles de l'emploi, certains aspects des systèmes de rémunération ». Fondés sur la confiance réciproque des acteurs quant à la « bonne volonté » de l'autre partie, prenant appui sur « des informations complètes concernant à la fois les conditions économiques de l'entreprise et les intérêts des deux parties », ces accords règlent les « po-

tenances de la *Mitbestimmung* en termes de politique de l'emploi ». Potentiellement, toutefois, « sont limitées aux secteurs économiques dans lesquels la codétermination est effectivement instituée et fonctionne pratiquement » – c'est-à-dire dans l'industrie.

Il serait erroné d'attribuer les succès de la « modernisation coopérative » à une représentation des salariés complaisante et qui s'identifie d'emblée avec les intérêts de l'entreprise. « De nombreuses études montrent que l'influence des institutions de la codétermination est particulièrement grande dans les établissements et entreprises dans lesquels les salariés sont syndiqués et où les syndicats disposent d'une capacité de mobilisation au niveau des établissements ». Les auteurs du rapport y voient un signe de « l'origine pluraliste de la *Mitbestimmung* qui reconnaît la diversité des intérêts ». La syndicalisation des représentants, leurs éventuels rôles syndicaux externes, ne nuisent donc pas à leur reconnaissance dans l'entreprise ; les élus à la tête de grandes instances se voient souvent reconnaître un statut informel dans le quel « les différences entre la représentation des intérêts et la participation à des fonctions de direction de l'entreprise tendent à s'effacer ». Le dialogue avec la représentation est l'une des compétences requises des membres de la direction : « la capacité de trouver des accords avec les représentants élus des salariés y compris dans des questions difficiles est devenue une qualification importante du management ».

### La négociation locale sous l'aile protectrice de la norme centrale

Si le dialogue social sous le signe de la « coopération confiante » est bien une spécialité de la codétermination au niveau de l'établissement et de l'entreprise, les

## ALLEMAGNE

liens de confiance ne pourraient du reste s'insérer si les acteurs locaux ne se trouvaient, d'emblée, déchargés de la gestion d'un certain nombre de sujets concrets qui sont traités au niveau de la branche. Sous le regard des membres de la commission se dessinent les contours d'un système dont la valeur dépend très largement de la qualité de ses articulations et de sa capacité de coordination interne.

Le bilan fait de la présence des salariés dans les conseils de surveillance des grandes entreprises est de ce point de vue significatif. D'une part, la commission constate que, contrairement aux craintes d'antan, les représentants salariés n'ont guère le pouvoir d'infléchir les décisions des actionnaires. D'autre part, elle estime que l'influence effective de ces représentants n'est pas tant liée à leurs prérogatives formelles, mais tient plutôt au fait « que la codétermination au niveau de l'entreprise est devenue le bras prolongé de la codétermination au niveau de l'établissement ». D'autant plus que les membres dirigeants des *Betriebsräte* représentent en règle générale leurs collègues de travail « également dans les conseils de surveillance et utilisent pour l'essentiel leur statut légal dans l'entreprise comme une extension de leurs droits d'information et d'action au niveau des établissements ». Si l'établissement s'impose de la sorte comme l'espace réellement stratégique au sein de l'entreprise – la commission constate « une inversion de la signification relative des deux formes de codétermination par rapport à la période fondatrice de la République fédérale » – la codétermination au niveau de l'établissement conduit à ce que « le conseil de surveillance soit amené à accorder une plus grande attention à la politique de

gestion du personnel et d'emploi de l'entreprise que ce n'est le cas dans les entreprises non codéterminées ».

La commission souligne fortement la complémentarité qui existe entre l'autonomie contractuelle des organisations représentatives au niveau des branches, et la codétermination dans les établissements confiée au *Betriebsrat* et aux employeurs locaux. « Sans l'appui de la convention collective, des relations de coopération entre *Betriebsrat* et employeur au moment de s'insérer ; sans une codétermination performante au niveau de l'établissement, une transposition différenciée des règlements cadre et des standards de base des conventions de branche n'est pas possible ; sans des conventions collectives qui permettent la différenciation, la codétermination au niveau de l'établissement ne peut assumer son rôle, lui-même en évolution dans un contexte d'adaptation des entreprises à de nouvelles conditions de concurrence et de structure des marchés du travail. 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 en mesure de renforcer la compétitivité allemande ».

Du fait de son fonctionnement solide, la codétermination au niveau de l'établissement se voit reconnaître un rôle clé dans l'évolution des conventions collectives de branche. Un débat contradictoire est actuellement en cours entre les acteurs professionnels, qui vise une « décentralisation contrôlée » du système des conventions collectives en aménageant de nouveaux espaces d'intervention pour les acteurs locaux. S'il est bien en ten du que le pouvoir local restera encadré par les

normes centrales et que notamment « le noyau dur des conditions matérielles de travail ne saurait être abandonné à la seule capacité régulatrice des accords d'établissement », le jeu vertueux entre codétermination et négociation de branche dépend aussi de la qualité des équipes ayant à gérer la codétermination sur le terrain. Or, c'est ici que se niche l'une des grandes faiblesses du système : l'insuffisante diffusion des *Betriebsräte* et l'existence de zones de non représentation qui tendent à s'agrandir.

#### **Des ta ches blan ches sur la carte de la codétermination**

Près du quart des salariés allemands du secteur privé se trouvent couverts au milieu des années 1990 par les deux systèmes de codétermination (*Betriebsrat* + conseil de surveillance) ; s'y ajoutent 15 % de salariés représentés par le seul *Betriebsrat*. La zone de non représentation concerne 60,5 % de salariés du secteur privé, contre 50,6 % au milieu des années 1980. 40 000 établissements ont procédé en 1994 à l'élection de quelque 220 000 élus.

La taille de l'établissement est le facteur décisif pour l'institution d'un *Betriebsrat*. En généralisant les résultats d'une enquête régionale, la commission confirme que 1 % seulement des établissements comptant entre 5 et 10 salariés ont un *Betriebsrat*, alors que l'institution est implantée dans les deux tiers des unités de 50 salariés et plus. 98,3 % des établissements de plus de 250 salariés disposent d'une représentation élue. Les différences entre les secteurs sont considérables. 73 % des salariés de la chimie sont représentés par un conseil d'établissement, ainsi que 68 % de leurs collègues de la métallurgie. Dans le champ de recrutement du syndicat du bâtiment 35 %

des salariés ont un *Betriebsrat*, contre 22 % de leurs homologues concernés par l'action du syndicat du commerce, des banques et des assurances. Ce taux de représentation est en recul dans tous les secteurs de 5 à 10 points de puis 1981.

Le secteur public connaît, lui, une couverture quasi-totale par des représentants du personnel (*Personalvertretungen*) institués par la loi fédérale et des Länder. Si l'on prend en considération l'ensemble des salariés, la zone de « non codétermination » est donc moindre et concerne 45 % des salariés en 1994.

Cette répartition inégale des structures représentatives exige la réaction des acteurs sociaux. « La part croissante de l'emploi dans les entreprises petites et moyennes peut avoir pour effet que la codétermination perde globalement en importance et en influence. Dans la mesure où un système de conventions collectives plus flexible transfère des compétences de régulation aux acteurs dans les établissements, la faible diffusion de *Betriebsräte* dans les PME met en danger la réforme du système de la négociation collective et, plus généralement, les performances du système dual des relations professionnelles. Les syndicats et les associations patronales ont donc pour tâche prioritaire de veiller à ce que l'articulation optimale entre convention collective, codétermination et régulation étatique soit garantie y compris dans les conditions particulières des PME. Il faut, d'un effort commun, chercher à vaincre les résistances contre l'institution des *Betriebsräte* que l'on observe dans ce secteur. Pour ce faire, il est indispensable de tenir compte des conditions particulières de fonctionnement de ce type d'entreprise prise en même temps qu'il faut évi ter

## ALLEMAGNE

une formalisation excessive des processus décisionnels».

### La codétermination face à l'Europe

La commission a bien mis à l'étude la question des performances économiques de la codétermination, mais refuse en fin de parcours de lui chercher une réponse univoque, techniquement difficile à construire et méthodologiquement douteuse, tant l'imbrication de la *Mitbestimmung* avec d'autres éléments de l'organisation sociale et économique est grande. « Les effets économiques de la codétermination sont le produit du jeu combiné de l'autonomie contractuelle, de l'unitésyndicale, du bon niveau de qualification des salariés, de la reconnaissance de leur statut par la société ainsi que de la haute opinion qu'ils ont de leur propre valeur ; dans d'autres conditions, ils seraient sans doute différents ». Si la codétermination ne se présente donc pas sous les auspices du modèle universel, les membres de la commission s'accordent pour estimer qu'elle est souvent mal comprise à l'étranger. L'opinion s'avère résistante selon la quelle tant la *Mitbestimmung* que les autres institutions du système allemand des relations professionnelles mettent en danger la compétitivité économique. Pour combattre les fausses idées, les conseils d'entreprise européens peuvent servir de levier : « les entreprises et syndicats allemands utilisent [ces instances] aussi dans l'objectif de faire connaître à l'étranger le système allemand de la codétermination, et pour rapprocher les salariés des filiales étrangères d'entreprises allemandes des pratiques allemandes d'une représentation unifiée des intérêts ».

Dans un contexte d'internationalisation et d'europanisation, le système allemand de la codétermination « aura à

s'affirmer dans la concurrence avec d'autres systèmes de relations professionnelles et aura à attester son efficacité économique ». En même temps, et « même dans un environnement européen en évolution, la codétermination se maintiendra comme l'un des éléments d'un système allemand autonome des relations professionnelles ». Le système de vra adapter, de façon flexible, « sa pratique de tous les jours » « à de nouvelles conditions, pour préserver ses avantages ». La capacité d'innovation manifestée au cours de la dernière période permet l'optimisme.

### 1998, année d'élections professionnelles

Les membres des conseils d'établissement (*Betriebsräte*) du secteur privé ont été renouvelés entre le 1er mars et le 31 mai 1998. Les premiers résultats témoignent d'une participation accrue des salariés aux élections par rapport à la dernière échéance de 1994 : 80 % des salariés ouest-allemands et 84 % de leurs homologues dans les nouveaux Länder de l'ex-RDA se sont rendus aux urnes. Dans le secteur de l'automobile, frappé de plein fouet par les restructurations et la réduction des effectifs, les candidats d'IG Metall ont obtenu un résultat record en récoltant 88 % des sièges disponibles (83 % en 1994).

#### Sources :

Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung (eds.) *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung*. Gütersloh : Bertelsmann Stiftung, 1998.

Han dells blatt, Süddeutsche Zeitung, presse syndicale

**VIVE LA MITBESTIMMUNG !**