

Allemagne

La codétermination dans les établissements et l'avenir du modèle allemand des relations professionnelles

Anke HASSEL * et Norbert KLUGE **

Une commission composée de représentants des syndicats et des employeurs a consacré l'été dernier un rapport aux pratiques de codétermination en Allemagne¹. Dans son bilan la commission affirme que « l'histoire de la codétermination depuis la création de la République fédérale est celle de sa décentralisation croissante au niveau de l'établissement ». La « commission Mitbestimmung » met ainsi en relief une évolution de la représentation des salariés dans l'établissement en Allemagne, instituée comme projet de réforme sociale par une première loi sur les conseils d'établissement en 1920, et qui occupe aujourd'hui une place particulière dans le système allemand des relations professionnelles.

Les syndicats ont longtemps traité les conseils d'établissements (Betriebsräte) comme des partenaires mineurs mal aimés. Au départ, la politique conventionnelle des syndicats est conçue et mise en œuvre indépendamment du système de la codétermination dans les établissements. Les syndicats observent avec une certaine méfiance comment les Betriebsräte s'approprient un champ d'intervention au sein duquel se croisent deux mandats légalement prescrits, celui de représenter les intérêts des salariés et l'obligation de coopération confiante avec l'employeur. Les employeurs de leur côté considèrent les conseils d'établissements comme une menace potentielle pour leur autonomie de décision. Dans l'organisation quotidienne de la vie au travail, directions

* Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Cologne.

** «Forum Mitbestimmung und Untrenehmen» c/o Hans-Böckler-Siftung, Düsseldorf.

1. La commission ka été instituée par la fondation Bertelsmann proche du patronat et la fondation Hans-Böckler proche des syndicats. Son rapport a été publié par les deux fondations : Bertelsmann Stiftung et Hans-Böckler-Siftung (eds.) *Mitbestimmung und Unternehmenskulturen*, Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 1998,. On en trouve un compte rendu dans : Adelheid Hege, «vive la Mitbestimmung! Employeurs et syndicats plébiscitent le système de codétermination», *Chronique Internationale de l'IRES*, 53, juillet, 1998, pp.19-27.

d'entreprises et conseils d'établissements ne coopèrent guère. Dans ce contexte on peut s'étonner de la carrière parcourue depuis vingt ans par l'institution du Betriebsrat. Si les directions des entreprises ont en règle générale appris à apprécier ces partenaires de coopération au niveau des établissements, les syndicats en sont venus à leur reconnaître une fonction charnière qui assure au jour le jour l'articulation entre, d'une part, les situations concrètes des adhérents sur les lieux de travail et, d'autre part, une politique conventionnelle menée à un niveau relativement centralisé. Les conseils d'établissements contribuent d'une triple manière au rôle des syndicats : en aidant au recrutement d'adhérents, en veillant à l'application des conventions collectives généralement signées au niveau régional, et en participant à l'élaboration des politiques conventionnelles.

**Le Betriebsrat,
pilier de l'action syndicale**

Dans la relation quotidienne entre syndicats et élus des Betriebsräte, ces derniers sont depuis longtemps devenus les piliers porteurs des syndicats locaux. Les bureaux de ces syndicats sont essentiellement composés d'élus d'établissements et presque tous les présidents des Betriebsräte qui exercent en même temps des fonctions syndicales hors des établissements sont présents dans les instances dirigeantes du syndicat local. Les candidats aux conseils d'établissement se recrutent en règle générale à partir de propositions faites par les personnes de confiance syndicales¹, qui tentent de

s'assurer que l'accès à la représentation dans l'établissement soit réservé à des salariés syndiqués. Les syndicalistes élus dans les Betriebsräte profitent de la formation et du soutien technique des syndicats qui les préparent à exercer de façon efficace leurs fonctions de représentation devant les employeurs.

Réciproquement, les Betriebsräte amènent aux syndicats l'essentiel des nouveaux membres. Ils exercent une influence déterminante tant sur les embauches que sur les plans sociaux élaborés dans les établissements en cas de réduction des effectifs. Dans cette situation, le conseil d'établissement est en mesure de faire valoir des critères sociaux et influe ainsi directement sur la sélection des salariés concernés par les plans sociaux. Pour les salariés des établissements disposant d'un Betriebsrat fortement syndiqué, il existe donc de bonnes raisons d'entretenir des liens corrects avec l'instance et d'être membre du syndicat.

**Le jeu articulé entre codétermination
et convention collective**

En Allemagne la plupart des conventions collectives sont conclues au niveau de la branche et de la région. Dans la métallurgie et dans la fonction publique une seule convention collective peut ainsi concerner plusieurs millions de salariés. Ces conventions ne peuvent tenir compte des particularités des sites de travail. Le Betriebsrat a la responsabilité de veiller à ce que la convention soit appliquée et que des infractions aux normes conventionnelles soient sanctionnées. La confrontation quotidienne des réalités locales et des

1. Les personnes de confiance syndicales, *Vertrauensleute*, élues dans les établissements par les salariés syndiqués, représentent le syndicat externe face aux salariés. Elles n'ont pas de mandat de représentation ni de négociation face à l'employeur (NdT).

ALLEMAGNE

normes centrales procure au conseil d'établissement une connaissance fine des forces et faiblesses de la convention collective.

L'instance est aussi consultée sur les conflits individuels, les problèmes de classification et les évolutions de la politique sociale des entreprises. Ce sont les élus qui, en règle générale, sont le mieux en mesure de faire la part dans les textes conventionnels entre les éléments primordiaux pour les intérêts des salariés et les dispositions devenues obsolètes. Le Betriebsrat exerce ainsi un rôle charnière : s'il traduit la politique conventionnelle syndicale sur le terrain, il soumet aussi les normes conventionnelles au test des réalités locales et contribue à travers le débat avec les salariés à l'évolution du contenu des conventions collectives.

En même temps, la convention collective aide le Betriebsrat à remplir ses tâches, puisqu'elle lui évite d'avoir à prendre en charge le conflit sur les salaires et sur le temps de travail. Au niveau des établissements, il n'y a pas de négociation générale sur la détermination et l'évolution des salaires. Le Betriebsrat peut donc abandonner au syndicat les conflits centraux avec les employeurs. Réciproquement, la négociation collective syndicale est facilitée par des systèmes de coopération efficaces entre les acteurs dans les établissements. La convention collective peut dans ces conditions se limiter à la fixation des normes cadres fondamentales concernant les conditions de travail, et déléguer leurs mise en œuvre concrète aux acteurs dans les établissements. L'établissement sert aussi de laboratoire pour expérimenter des règles novatrices en matière de relations de travail.

Les Betriebsräte ont vu leur rôle évoluer plutôt que régresser durant les der-

nières années. Les enquêtes auprès des élus signalent une sollicitation croissante qui tend à leur attribuer des tâches de plus en plus diversifiées (Müller-Jentsch et Seitz, 1998 ; WSI-Projektgruppe, 1998). Depuis le milieu des années 1980 en particulier les conseils d'établissement ont été confrontés à des demandes patronales de participation directe des salariés, en vue notamment de l'introduction du travail en groupe ou de systèmes de qualité totale. Nombre de conseils d'établissement utilisent cette nouvelle forme d'organisation du travail pour moderniser leur propre fonctionnement dans les instances de codétermination, en déléguant un maximum de droits de participation au niveau des postes de travail, et en considérant de plus en plus leur rôle comme une forme de co-management dans le cadre d'une culture d'entreprise coopérative.

Un autre domaine dans lequel les Betriebsräte ont accru leur intervention au cours des dernières années est celui des initiatives en faveur de la sauvegarde des sites. Dans les années 1990 les entreprises ont fait de plus en plus pression sur les conseils d'établissement pour signer des accords à travers lesquels les salariés acceptent des horaires allongés ou une réduction des salaires en échange de garanties d'emplois et d'investissements. Les conseils d'établissement jouent là aussi un rôle porteur ; ils cherchent à sauver les emplois dans des conjonctures difficiles pour les entreprises sans pour autant porter atteinte aux principes de la politique conventionnelle des syndicats. Il semble par ailleurs que la qualité de ce type d'accords dépend en grande partie de la possibilité pour des Betriebsräte syndiqués d'y exercer une influence ou non (Hassel, 1999a).

Le développement de la codétermination entre 1981 et 1998

Les évolutions récentes soulignent la place centrale que tient la codétermination dans le fonctionnement des relations professionnelles allemandes. Les signes d'érosion observés actuellement méritent donc d'être pris très au sérieux.

La codétermination dans les établissements atteint un sommet quantitatif en 1994, après la réunification de l'Allemagne ; on recense alors 40 000 conseils d'établissement avec environ 200 000 élus (voir tableau 1). Ces chiffres ont été confirmés dernièrement par les analyses des élections de 1998 (Rudolph/Wassermann, 1998 ; Niedenhoff, 1998). Les enquêtes sur l'expansion numérique des Betriebsräte confirment leur stabilité et leur fonctionnalité là où ils existent (Klein-Schneider *et al.*, 1999 ; Müller-Jentsch et Seitz, 1998 ; WSI-Projektgruppe, 1998). La couverture représentative effective n'en est pas moins en recul ; à un éventail de plus en plus diversifié de tâches font face des corps de re-

présentants implantés dans un nombre de plus en plus restreint d'établissements. Le nombre de sites ayant globalement augmenté, l'effectif des instances aurait dû suivre la même tendance. La stagnation de leur nombre signifie un recul de leur taux d'implantation.

Si on met en relation le nombre des conseils d'établissement avec celui des salariés dans le secteur privé, on constate une baisse continue du taux de représentation depuis le début des années 1980. Alors que le nombre de salariés dans les établissements hébergeant un Betriebsrat est en recul dans la première moitié des années 1980 et progresse de nouveau par la suite, le nombre de salariés occupés dans le secteur privé augmente plus vite que les effectifs dans les établissements avec Betriebsrat. Le taux de couverture des salariés par des conseils d'établissement baisse de 50,6 % en 1981 à 45,4 % en 1990. Le recul le plus sévère se produit entre 1990 et 1994 de 45,4 % à 39,5 % (*cf.* tableau 1).

Tableau 1. Nombre de salariés et résultats des élections aux conseils d'établissement, 1981-1994

	1981	1984	1987#	1990	1994
Nombre d'établissements	37.650	36.492	35.687	35.198	38.425
Nombre d'élus	202 086	192 277	190 201	190 138	203 041
Salariés employés dans les établissements avec Betriebsrat (milliers)	8 748	8 106	8 227	8 327	9 022
Salariés du secteur privé (milliers)	17 290	16 410	17 179	18 324	22 839
Part des salariés employés dans les établissements avec Betriebsrat, dans tous les salariés du secteur privé (en %)	50,6	49,4	47,9	45,4	39,5
Total salariés (milliers)	23 242	22 472	23 528	24 838	30 778
Salariés employés dans les établissements sans Betriebsrat	8 543	8 305	8 952	9 998	13 817
Part des salariés employés dans les établissements sans Betriebsrat, dans tous les salariés du secteur privé (en %)	49,4	50,6	52,1	54,6	60,5
Part des salariés employés dans les établissements avec Betriebsrat, dans tous les salariés (%)	36,8	37,0	38,0	40,3	44,9

Quelle: Anke Hassel 1999a

ALLEMAGNE

Les dernières enquêtes de l'Institut de recherche sur le marché du travail et les qualifications (IAB) auprès des établissements montrent que 50 % des salariés du secteur privé occupés dans des établissements de 5 salariés et plus dans les anciens Länder disposent d'un Betriebsrat contre 38 % pour leurs homologues dans les Länder de l'Est. Dans l'industrie ouest-allemande, trois salariés sur cinq travaillent dans un établissement avec un conseil d'établissement contre deux sur cinq dans les services. Le taux de couverture croît significativement à partir de 100 salariés ; dans les établissements employant plus de 1000 salariés il atteint plus de 90 % quel que soit le secteur économique ou la région (Düll et Ellguth, 1999).

Les enquêtes auprès des entreprises pointent de façon concordante la taille des sites comme un critère décisif pour l'existence d'un Betriebsrat, quel que soit la branche. D'après l'enquête sur les entreprises de Hanovre (« Hannoveraner Firmenpanel ») un Betriebsrat est implanté dans moins de 1 % des établissements employant entre 5 et 10 salariés (Addison, Schnabel et Wagner, 1997). Le tissu économique allemand étant composé en majeure partie de firmes petites et moyennes, 10 % seulement de tous les établissements disposent d'un Betriebsrat, selon les enquêtes de l'IAB de 1998. Le déficit de représentation dans des petites entreprises devenues quantitativement très importantes – spécialement dans les services – s'est donc aggravé. Les instances de codétermination n'ont pas non plus réussi à mieux s'implanter dans ce type d'établissements lors des élections de 1998 (Rudolph und Wassermann 1998). La structure économique est-allemande comprend à l'heure actuelle essentiellement des petites entreprises ; la probabili-

té d'existence d'un Betriebsrat est donc particulièrement faible. Dans l'industrie, le taux de couverture ne dépasse pas 1 % pour les entreprises de 5 à 20 salariés, et n'atteint pas plus de 7 % pour tous les établissements du secteur.

La codétermination dans les établissements est aussi menacée par l'augmentation du nombre d'établissements employant moins de cinq salariés. Selon le recensement des sites de travail de 1987 (il n'existe malheureusement pas de données plus récentes), 3,5 millions de salariés travaillaient à ce moment dans les très petites entreprises. Ces salariés ne sont pas seulement privés de l'occasion d'élire un Betriebsrat, mais ils disposent aussi d'une protection au travail moindre que les salariés des plus grandes entreprises. Il existe des indications selon lesquelles l'effectif des entreprises croît beaucoup plus vite que celui des salariés, de sorte que la taille des entreprises tend globalement à diminuer. Une autre tache blanche sur la carte de la codétermination prend de l'ampleur avec la multiplication des « petits emplois » aux horaires et au niveau salarial réduits (cf. l'article d'Adelheid Hege dans ce numéro). La codétermination est donc largement absente des lieux de travail où les salarié(e)s en auraient le plus besoin. Presqu'un salarié sur sept occupait en 1998 un « petit » emploi à temps partiel réduit. Plus de 80 % d'entre eux travaillaient dans un établissement sans Betriebsrat, et le plus souvent aussi sans couverture conventionnelle (Düll et Ellguth 1999).

La cause essentielle de l'érosion de la codétermination dans les établissements provient de ce que la transformation structurelle de l'emploi vient contredire la logique de son implantation. Le taux de couverture par les conseils d'établissement varie suivant les secteurs. La codé-

EVOLUTION DE LA CODETERMINATION

termination se développe plus difficilement dans les services que dans l'industrie, mais l'emploi progresse plus vite dans les premiers, et le taux de couverture baisse dans l'ensemble.

La syndicalisation des élus auprès des syndicats du DGB régresse lentement mais continûment depuis les années 1980 en même temps que la part des élus non syndiqués augmente (tableau 2). Les élections de 1998 confirment cette tendance. Même les présidences de Betriebsrat tendent plus qu'auparavant à échapper aux élus syndiqués. Un regard sur la répartition sectorielle de la syndicalisation des élus confirme l'importance de cette variable. La progression des élus non syndi-

qués est plus lente dans les branches où les syndicats sont fortement implantés et parviennent à sauvegarder leurs positions. L'avancée des élus non syndiqués est plus rapide dans les branches dans lesquels les Betriebsräte tendent à être relativement peu syndiqués, ce qui est particulièrement vrai pour les services privés (Rudolph et Wassermann, 1998, Hassel, 1999b).

Un chantier important pour les syndicats

La pérennité du modèle allemand de relations professionnelles fondé sur la coopération institutionnalisée entre les acteurs dépend de la capacité de réponse de

Tableau 2 : Syndicalisation des élus dans les Betriebsräte 1981-1994

	1981	1984	1987	1990	1994*	1998
Enquêtes DGB **						
Mandats détenus par les syndicats du DGB	77,5	77,4	76,6	76,3	75,2	
Mandats détenus par le DAG	3,4	3,0	2,8	2,6	1,8	
Autres syndicats ***	0,6	0,6	0,5	0,5	1,2	
Mandats détenus par les élus non syndiqués	18,6	19,1	20,0	20,7	20,1	
Enquêtes Institut der deutschen Wirtschaft (enquête patronale) ****						
Elus syndiqués DGB						
-- membre du Betriebsrat	63,2	63,9	65,4	69,3	66,7	61,9
-- président de Betriebsrat	79,9	75,1	74,8	78,4	74,7	73,2
Elus syndiqués DAG						
-- membre du Betriebsrat	8,5	8,9	5,6	4,0	4,3	3,2
-- président de Betriebsrat	5,2	6,8	3,6	3,8	4,5	3,0
Elus syndiqués CGD						
-- membre du Betriebsrat	3,7	0,8	1,0	1,0	1,6	0,5
-- président de Betriebsrat	0,5	0,1	0,3	0,5	0,2c	0,4
Elus non syndiqués						
-- membre du Betriebsrat	23,3	25,4	27,5	25,2	26,5	33,3
-- président de Betriebsrat	10,5	17,0	20,1	16,5	19,8	21,9

Source: Hassel 1999a sur la base de données DGB ; Niedenhoff 1998

* notamment la confédération chrétienne CGB et l'association des fonctionnaires DBB

** toute l'Allemagne, secteur privé uniquement.

*** Les enquêtes du DGB reposent sur un échantillon d'entreprises dans lesquelles le *Betriebsrat* comprend des élus syndiqués auprès du DGB.

**** Les enquêtes de l'Institut der deutschen Wirtschaft reposent sur un échantillon étendu à des entreprises dont le *Betriebsrat* ne comprend aucun élu du DGB.

ALLEMAGNE

ses institutions aux nouvelles conditions de concurrence. Il s'agit de concilier deux tendances contrastées pour assurer la diffusion de pratiques de codétermination efficaces et généralisées y compris dans les secteurs qui s'en trouvent éloignés.

La codétermination devra chercher tout d'abord à s'implanter dans les nouveaux secteurs économiques et dans ses lieux d'ancrage traditionnellement faibles, les petites et moyennes entreprises. Ces secteurs ayant une importance croissante du point de vue de l'emploi, le rétrécissement de la couverture de la codétermination portera atteinte à sa légitimité de système institutionnel universel dans la régulation du monde du travail. On observe en même temps que dans ses secteurs noyaux de l'industrie, la codétermination, conçue de façon moderne et fonctionnelle, est utile aux entreprises, ce qu'attestent entre autres leurs performances en termes de compétitivité et d'exportations.

La relation entre la politique conventionnelle et la codétermination dans les établissements devra ensuite subir quelques révisions. Le jeu consolidé des différents niveaux du système allemand des relations professionnelles est affecté à plus long terme par des évolutions telles que l'augmentation des accords de sauvegarde de sites, le recul de la couverture conventionnelle dans nombre d'établissements, l'assouplissement de certaines normes collectives en vue de permettre des arbitrages décentralisés ... Les syndicats devront déléguer aux Betriebsräte plus de tâches qu'ils ne le font actuellement. Cela ne sera pas possible cependant sans qu'existent des conseils d'établissement en nombre suffisant pour prendre en charge ces fonctions.

*Traduit de l'allemand par
Christian Dufour et Adelheid Hege*

Sources :

Addison, John, Claus Schnabel et Joachim Wagner (1997), Betriebsräte in der deutschen Industrie. Verbreitung, Bestimmungsgrade und Auswirkungen. Empirische Befunde aus dem Hannoveraner Firmanpanel. Sonderauswertung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen des Projekts „Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven. Lüneburg, Universität Lüneburg.

Düll, Herbert et Peter Ellguth (1999), « Atypische Beschäftigung ohne betriebliche Interessenvertretung? Empirische Analysen mit dem IAB-Betriebspanel zum Einfluß von Betriebsräten auf befristete und geringfügige Beschäftigung », WSI-Mitteilungen, 3, pp.165-176.

Hassel, Anke (1999a), « The erosion of the German system of industrial relations », British Journal of Industrial Relations, September, pp. 483-505.

Hassel, Anke (1999b), Gewerkschaften und sozialer Wandel : Mitgliederrekrutierung und Arbeitsbeziehungen in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Klein-Schneider, Hartmut et al. (1999), « Betriebliche Gestaltungsfelder im Spiegel von Vereinbarungen », Die Mitbestimmung, 1/2, pp. 71-76.

Müller-Jentsch, Walther et Beate Seitz (1998), « Betriebsräte gewinnen Konturen : Ergebnisse einer Betriebsräte-Befragung im Maschinenbau. », Industrielle Beziehungen, 4, pp. 361-387.

Niederhoff, Horst-Udo (1998), « Schlappe für den DGB. Betriebsratswahlen 1998: Keine Lust auf Experimente », IW-Gewerkschaftsreport, 3, pp. 3-13.

Rudolph, Wolfgang et Wolfram Wassermann (1998), Trendreport Betriebsratswahlen '98. Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung et Deutscher Gewerkschaftsbund.

WSI-Projektgruppe (1998), « Ausgewählte Ergebnisse der WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1997/98 », WSI-Mitteilungen, 10, pp 653-667.