Allemagne

Représentation des salariés dans l'établissement : bilan d'étape de fin de siècle

Adelheid HEGE

Les quelque 23 millions de salariés allemands du secteur privé comptent dans leurs rangs un peu plus de 220 000 représentants du personnel eux-mêmes élus par neuf millions de salariés employés dans 40 000 établissements environ. Les élections aux conseils d'établissements (*Betriebsräte*) qui ont lieu tous les quatre ans sont l'occasion de faire une radiographie des élus, des instances et de leurs principales évolutions. S'ils révèlent des tendances similaires, les travaux disponibles s'appuient sur des sources statistiques hétérogènes. L'Institut der deutschen Wirtschaft (IW) proche des organisations patronales dépouille les enquêtes réalisées auprès d'un échantillon d'entreprises qui n'est pas strictement identique d'une échéance électorale à l'autre. Le DGB synthétise les informations que lui fournissent ses syndicats membres et entretient des séries statistiques régulières depuis 1968.

La fondation Hans Böckler au sein du DGB a confié à un groupe de chercheurs une enquête qualitative plus fine concernant les caractéristiques sociologiques des conseils d'établissements élus en 1998 (Rudolph et Wassermann 1998). Les résultats de cette étude jettent une lumière sur deux réalités représentatives plutôt faiblement explorées : les petites unités de travail et les établissements novices en termes de représentation des salariés.

Les établissements sans *Betriebsrat*

Globalement, l'institution d'un *Betriebsrat* ne concerne qu'une petite proportion des établissements théoriquement couverts par la loi sur l'entreprise. Parmi les sites ouest et est-allemands employant cinq salariés et plus dans le secteur privé – condition requise pour l'élection – 10 % seulement disposent en 1998 d'une instance représentative (Düll et Ellguth 1999) [1]. Mais 50 % des salariés ouest-allemands et 38 % de leurs homologues est-allemands sont représentés par un *Betriebsrat.* La probabilité de l'existence d'un conseil d'établissement s'accroît fortement dès que l'on s'éloigne des très pe-

1. Données d'une enquête de l'Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung de l'Office fédéral du Travail auprès des entreprises.

tites unités. Ainsi, parmi les établissements de plus de 20 salariés, 37 % (à l'Ouest) et 33 % (à l'Est de l'Allemagne) sont dotés d'un *Betriebsrat* et 69 et 56 % respectivement des salariés employés dans les établissements de cette taille ont été convoqués aux urnes. En même temps on note pour les petits et moyens établissements un écart considérable entre le degré de couverture par les conventions collectives et la présence (bien plus hésitante) d'instances représentatives (WSI-Projektgruppe 1999, *cf.* graphiques p.14) [1]. L'augmentation du nombre des (très) petites entreprises au cours de la dernière décennie contribue à une baisse globale de la couverture représentative [2].

Sans *Betriebsrat*, les salariés sont dépourvus d'un certain nombre de protections concernant notamment l'organisation concrète de leur vie au travail. Ils n'en bénéficient pas moins pour une large part d'entre eux d'augmentations de salaires et d'horaires hebdomadaires négociés, puisqu'il s'agit là de thèmes réglés au niveau des branches par les organisations syndicales et patronales. Or, comme on vient de le voir, le réseau conventionnel est bien plus dense que celui des instances représentatives. Le *Betriebsrat* toutefois contrôle l'application des conventions collectives qui, depuis quelques années, tendent à déléguer aux acteurs d'entreprise certains terrains de négociation (notamment organisation des horaires, flexibilité du temps de travail) ; ces négociations échoient alors aux élus du *Betriebsrat*, de même que tout autre thème de négociation non réservé aux négociateurs de branche.

Les représentants élus disposent d'un certain nombre de droits qui s'étendent de la simple consultation (sur les questions économiques, l'emploi ...) à la « codétermination ». Les sujets soumis à codétermination concernent l'organisation des horaires et des congés, les heures supplémentaires, les modes de rémunération, les plans sociaux ... Les droits de codétermination impliquent un droit de veto et/ou d'initiative de négociations qui doivent obligatoirement aboutir, éventuellement après l'intervention d'une commission d'arbitrage. 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.

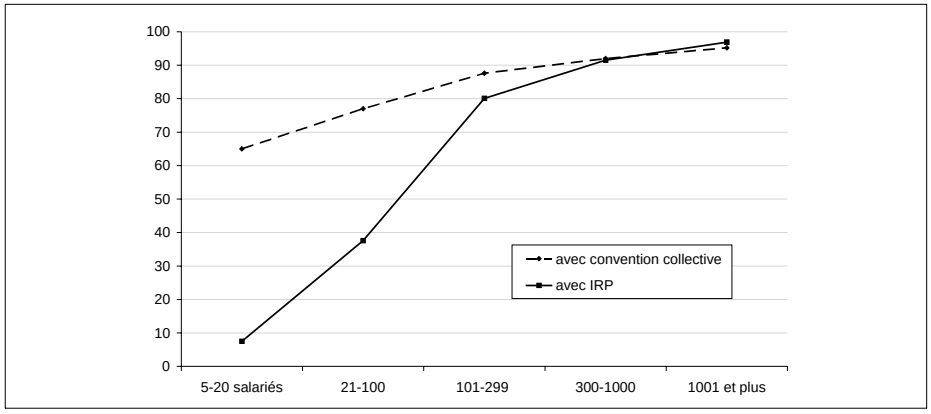
Le profil du *Betriebsrat* moyen

Le *Betriebsrat* moyen est confortablement élu par ses mandants, même si le taux de participation aux élections est globalement en recul. Les statistiques du DGB indiquent un pic de participation de 83 % en moyenne pour 1978, qui tombe à 77 % en 1994. Les chercheurs proches de syndicats émettent des réserves à l'égard des résultats de l'IW propatronal qui relève pour 1998 une chute de participation de plus de 10 points de pourcentage ; leurs propres chiffres suggèrent plutôt une sta-

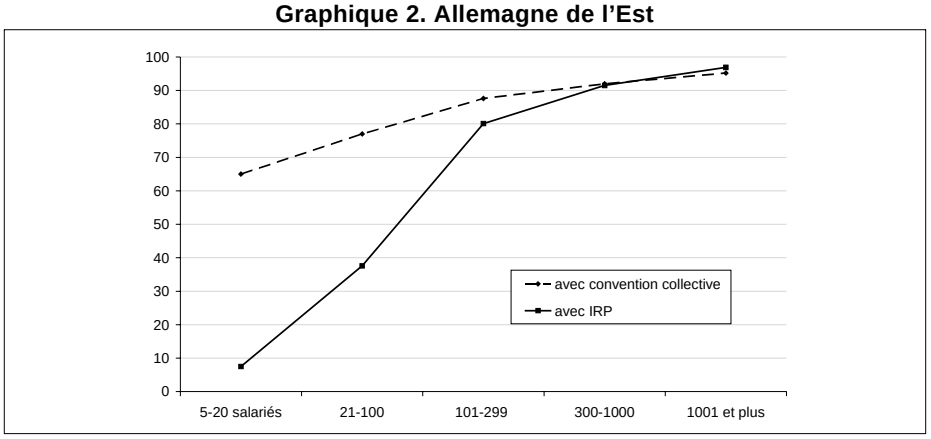
1. Les possibilités d'extension légale des conventions collectives existent mais sont peu utilisées. Moins de 2 % des conventions collectives en vigueur ont bénéficié d'une extension et on estime que 5 à 6 % seulement des salariés bénéficient d'une couverture contractuelle par ce biais.
2. *Cf.* Anke Hassel et Norbert Kluge, « La codétermination dans les établissements et l'avenir allemand des relations professionnelles », *Chronique Internationale de l'IRES*, 59, juillet 1999, pp.26-32.

Etablissements couverts par une convention collective et une instance de représentation du personnel *, selon la taille des effectifs

Graphique 1. Allemagne de l'Ouest



Graphique 2. Allemagne de l'Est



Source : WSI-Projektgruppe 1999.
* *Betriebsräte* et *Personalräte* (instances représentatives de la fonction publique).

bilisation au niveau de 1994. Si les établissements industriels enregistrent traditionnellement un taux de participation plus élevé que leurs homologues tertiaires, l'écart tend à se réduire.

Les salariés allemands n'élisent pas d'élus suppléants mais seulement des élus titulaires ; les collectifs tendent toutefois à présenter aux élections deux fois plus de candidats qu'ils ne disposent de mandats. Ils cherchent ainsi à se préparer aux départs et autres fluctuations, relativement nombreux, en cours de mandature. Dans les enquêtes qualitatives, les élus font part des problèmes qu'ils rencontrent pour susciter des candidatures, de femmes et d'employés non productifs dans des établissements de l'industrie, parmi toutes les

catégories de personnels dans les établissements tertiaires. Des *Betriebsräte* finissant leur mandat avec une équipe réduite, inférieure au seuil légal, ne sont donc pas rares. Ce ne sont pas toujours les attitudes patronales, mais parfois aussi le profil de l'équipe représentative en place qui décourage les volontés représentatives émergentes (Rudolph et Wassermann 1998).

Simples élus et chefs d'orchestres

Les enquêtes s'intéressent aux profils sociologiques de deux types d'élus : les « simples » élus d'une part, des représentants *leaders* d'autre part (président du *Betriebsrat*, adjoint du président). Il faut rappeler que le conseil d'établissement est dirigé par des salariés ; dans les entreprises de plus de 300 salariés le président bénéficie d'un statut de permanent qui s'étend à son adjoint et à d'autres élus dans les unités plus grandes.

Le *Betriebsrat* a la réputation d'être une instance masculine et ouvrière. Sa version « moyenne » ne cherche pas à apporter un démenti très vigoureux à ces surdéterminations sociologiques. Les évolutions les moins timides concernent la présence d'employés parmi les élus et les présidents des instances [1]. La loi sur l'entreprise prescrit d'ailleurs une répartition des sièges qui reflète la répartition des catégories socio-professionnelles dans l'entreprise. 30 % des élus (et 34 % des salariés) dans la métallurgie sont des employés qui représentent 54 % des élus dans le secteur des services. Les présidents des instances rompent progressivement avec une forte prédominance ouvrière antérieure. L'étude de la fondation Hans Böckler note pour 1998 une répartition ouvriers/employés de 55 % et 45 % respectivement. Dans l'industrie, 30 % des sièges de présidents reviennent désormais aux employés qui occupent 75 % des présidences dans les établissements tertiaires. Dans la métallurgie, les employés de production (techniciens, contremaîtres) traditionnellement proches des milieux ouvriers cèdent une place de plus en plus importante aux employés administratifs et commerciaux.

La féminisation des instances continue par contre de se heurter à de très fortes résistances [2]. Alors qu'au milieu des années 1990, 43 % des salariés sont des femmes, on ne compte que 24 % d'élues. L'enquête de la fondation Hans Böckler auprès d'un échantillon multi-sectoriel fait état d'un nombre significatif d'établissements (19 %) dont le *Betriebsrat* ne compte aucune élue malgré la présence de salariées femmes. Les femmes se contentent en 1998 de 16 % des présidences [3] et de 28 % des vice-présidences, fonction dans laquelle elle reculent légèrement. Dans la métallurgie, 8 % des présidences et 12 % des vice-présidences reviennent aux femmes.

1. Rappelons que les salariés allemands sont rangés dans deux catégories, ouvriers et employés, cette dernière catégorie comprenant aussi les « cadres » (dans l'acception française) dès lors qu'ils ne sont pas membres de la direction *stricto sensu*.
2. La loi sur l'entreprise s'en tient à une simple recommandation en ce qui concerne les femmes, stipulant qu'elles « devraient » être représentées en fonction de leur présence dans l'entreprise.
3. Données Rudolph et Wassermann (1998). L'Institut der deutschen Wirtschaft (1998) chiffre les présidences féminines à 13 % tant pour 1994 que pour 1998. Ses enquêtes relèvent un taux de présidence féminine de 27 % dans les services et de 10 % dans l'industrie, ainsi qu'un comportement très voisin des établissements ouest et est-allemands.

Des élus très syndiqués face à des élus non syndiqués qui progressent

Le *Betriebsrat* fin de siècle ne dément pas non plus une autre tendance de longue durée : la syndicalisation de ses élus est largement supérieure à celle de ses électeurs. L'adhésion accuse toutefois une tendance à la baisse confirmée dans toutes les enquêtes [1]. Les statistiques syndicales chiffrent la syndicalisation des élus auprès des syndicats du DGB à 75 % en 1994 (78 % en 1975), syndicalisation qui est évaluée à 62 % en 1998 par les sources patronales (contre 68% en 1975).

Longtemps, les syndicats du DGB se sont simplement inquiétés des scores de leurs concurrents (syndicats minoritaires comme le syndicat des employés DAG ou la centrale chrétienne CGB ; dissidents dans leurs propres rangs). La lente et irrésistible ascension des élus non syndiqués est passée presque inaperçue ; ces derniers représentent en 1994 21 % des élus (sources syndicales). Les autres listes syndicales totalisent, elles, 3 % des votes. Si la progression des employés dans l'emploi total peut jouer un rôle dans ces évolutions, on peut aussi observer que la progression des élus non syndiqués reste loin derrière l'évolution globale de l'emploi tertiaire. Il est aussi important de noter que la syndicalisation des élus progresse en règle générale de quelque 5 points de pourcentage entre deux élections. Les nouveaux élus sont alors nombreux à prendre leur carte auprès du syndicat du DGB responsable de leur secteur.

La création de nouvelles instances fait aussi baisser le taux de syndicalisation global des élus, puisqu'un nouveau *Betriebrat* tend à être moins syndiqué que ses aînés.

Si la syndicalisation des présidents des *Betriebsräte* reste bien supérieure à celle des simples élus (+11 points selon les sources patronales, +10 points pour la métallurgie selon les sources syndicales), elle dessine elle aussi une courbe légèrement descendante entamée dès les années 1980.

Les données disponibles pour le secteur de la métallurgie mettent en scène des équipes d'élus quelque peu vieillissantes depuis les élections de 1994. Près de 50 % des élus ont en 1998 entre 31 et 45 ans ; le groupe des 46-59 ans représente 39 % des effectifs, 10 % ont 30 ans et moins. Les présidents sont plus âgés (la majorité se trouve dans la tranche d'âge 46-59 ans), les vice-présidents un peu plus jeunes (ils ont majoritairement entre 31 et 45 ans). L'Institut der deutschen Wirtschaft trace le portrait robot du président moyen, homme de 44 ans avec une ancienneté de 22 ans dans l'entreprise.

La représentation dans les petits établissements

Si les petits établissements sont moins systématiquement équipés d'un *Betriebsrat* que leur grands voisins, ils offrent aussi à celui-ci des moyens de fonctionnement (beaucoup) plus modestes. Ainsi, il n'y a pas en général de permanent parmi les élus. Ses derniers doivent aussi plus souvent se dispenser d'un bureau propre au conseil d'établissement dont bénéficient toutes les grandes instances. Alors que 90 % des présidents dans les établisse-

1. Il n'y a pas en Allemagne de monopole syndical aux élections et tout salarié avec une certaine ancienneté est éligible. Les organisations syndicales peuvent simplement réclamer, et prendre l'initiative de la création d'un *Betriebsrat* quand ils ont des adhérents dans l'entreprise.

ments de plus de 600 salariés ont droit à un secrétariat administratif, ce privilège n'incombe qu'à 4 % de leurs homologues dans les unités de moins de 150 salariés.

L'étude réalisée pour la fondation Hans Böckler s'intéresse aux caractéristiques comparées des petits et des grands *Betriebsräte.* L'échantillon ne peut prétendre à la représentativité. Les 220 établissements enquêtés ont été repérés par l'intermédiaire des organisations syndicales des secteurs correspondants [1] ; il faut donc leur supposer une proximité relativement plus grande avec l'univers syndical. Ainsi, 92 % des établissements, pourtant de toutes tailles, sont couverts par une convention collective. L'étude n'en révèle pas moins un certain nombre de contrastes significatifs entre les unités de moins de 150 et leurs homologues de plus de 600 salariés (données 1998).

Mobilisant davantage ses électeurs dont presque neuf sur dix se rendent aux urnes, le *Betriebsrat* de la petite entreprise conserve sa prédominance ouvrière (58 % élus ouvriers contre 50 % dans les grandes unités). Parmi les élus employés, les cols blancs issus de la production conservent une place importante (35 %) alors qu'ils constituent moins du quart des contingents d'élus dans les grands établissements. Les équipes sont en règle générale plus jeunes (les trois quarts ont moins de 45 ans) et légèrement plus féminisées (23% contre 21 %, pour des effectifs féminins de 34 %). Le rythme du renouvellement est plus rapide : presque la moitié des mandats a été remportée par de nouveaux élus en 1998, alors que trois anciens élus sur quatre ont conservé leur mandat dans les grandes unités. Plus l'établissement est petit, moins les élus sont syndiqués (on note 65 % d'élus syndiqués dans les établissements de moins de 50 salariés, 76 % dans ceux employant moins de 150 salariés et 80 % pour les grands établissements). La syndicalisation en cours de mandat est plus rare dans les petites unités. Un élu non syndiqué sur dix fait le choix de l'adhésion, contre la moitié de ses homologues dans les grands établissements.

Si l'enquête relève pour les présidents de *Betriebsrat* un taux de syndicalisation très élevé (88 % dans les petits établissements, et 93 % dans les grands), celui-ci fléchit dans les petites unités pour les vice-présidents dont 77 % « seulement » ont leur carte auprès d'un syndicat du DGB. Dans les petits établissements, les femmes voient augmenter leurs chances d'accéder à la présidence. Elles remportent 20 % des mandats de président et 30 % des postes de vice-président, mandats qui ne reviennent qu'à 10 % et 20 % respectivement à leurs consœurs dans les grandes unités. Les trajectoires individuelles des présidents sont enfin très contrastées. A l'intérieur d'un grand *Betriebsrat*, le président n'est jamais novice. Il a accompli plusieurs mandats d'élu avant d'accéder au sommet de l'instance où il tend à rester longtemps. 15 % seulement des présidents

1. Chimie, bâtiment, alimentation-restauration, transports, banque-assurance, poste. Des élus de ces établissements ont répondu à deux questionnaires envoyés respectivement avant et après les élections de 1994 et 1998. L'étude de Rudolph et Wassermann s'appuie par ailleurs sur un deuxième échantillon constitué de 1270 établissements de la métallurgie, au sujet desquels les données concernant les trois dernières élections (1990, 1994 et 1998) sont disponibles. Un troisième échantillon multisectoriel d'environ 500 unités comprend les établissements dans lesquels un *Betriebsrat* a été élu pour la première fois en 1998.

et moins de 10 % des vice-présidents ont été élus pour la première fois en 1998. Les petits établissements ne barrent pas aussi systématiquement la route aux représentants inexpérimentés. 10% des présidents et 33% des vice-présidents commencent leur carrière représentative au sommet. Ils sont aussi plus nombreux à avoir à remplacer un prédécesseur : en 1998, un quart des présidents et deux tiers des vice présidents font leurs premiers pas dans ces fonctions.

Le conseil d'établissement nouvellement créé

Quel est le profil du *Betriebsrat* nouvellement constitué ? On sait qu'il se trouve en général dans un établissement de petite taille, ce qui laisse supposer certains recoupements avec la population des petits établissements en général.

La création d'un *Betriebsrat* est rarement concomitante à la création de l'établissement. Le souci de consolidation de ce dernier l'emporte dans les premières années d'existence sur l'esprit revendicatif. L'apparition d'un conflit n'en semble pas moins jouer un rôle important dans l'émergence de l'instance qui s'insère au début dans un environnement faiblement syndiqué. Les *Betriebsräte* émergés dans les petits établissements lors des élections de 1998 semblent surtout innover du point de vue sociologique. Une part plus importante d'employés parmi les effectifs se traduit ici par une percée des élus cols blancs qui sont majoritaires dans les instances nouvellement élues des petits établissements. 35 % des mandats vont aux femmes, le secteur de la métallurgie s'avérant plus résistant toutefois à leur progression. Les élus sont aussi plus jeunes : dans la métallurgie, presque deux élus sur dix ont entre 18 et 30 ans (un élu seulement pour les instances réélues), alors que la tranche des 46-59 ans ne concerne guère plus que le quart des élus (39 % dans les structures plus anciennes). On compte aussi un contingent plus important d'élus non syndiqués (25 % dans les nouvelles instances dans la métallurgie, contre 12 % dans les *Betriebsräte* réélus).

Les structures représentatives entre « fonctionnarisation » et renouvellement

L'inertie ou au contraire la capacité d'innovation des instances représentatives allemandes sont évaluées de façon contrastée par les observateurs patronaux et syndicaux. Les premiers tracent le tableau d'instances qui globalement tendent à s'essouffler. La longévité des représentants (« une fois élu – toujours élu »), le recul du taux de participation aux élections et de la syndicalisation des élus sont mis en avant pour étayer l'idée selon laquelle les salariés se reconnaissent de moins en moins dans des instances « fonctionnarisées », coiffées par des présidents DGB qui s'accrochent au mandat et ne le lâchent guère avant la retraite. Les élections de 1998 sont présentées comme un « camouflet pour le DGB » bien que ses syndicats soient crédités de 62 % d'élus et de 73 % de présidents de *Betriebsrat* (Niedenhoff 1998). Sans surprise, le discours syndical se situe aux antipodes. Pour fragmentaires qu'elles soient, les enquêtes disponibles suggèrent toutefois une réalité plus nuancée. Une forte tendance au renouvellement des équipes d'élus et qui s'accentue cohabite avec des difficultés majeures de conquête des zones traditionnellement délaissées par la représentation syndicale.

Longtemps le *turnover* plutôt important des élus à l'occasion de chaque

échéance électorale a été évalué de façon quelque peu mitigée par les organisations syndicales qui craignaient un manque de continuité du travail représentatif et la perte des savoir-faire ainsi que du statut acquis face à l'employeur. Le taux de renouvellement se situe durablement autour de 40 % des élus (nouveaux *Betriebsräte* compris) ; en recul dans la décennie 1980 il progresse fortement dans les années 1990, sous l'effet aussi de la réunification allemande. Comme on a vu plus haut, le *turnover* est (nettement) plus important dans les petits établissements que dans les grands. Les observateurs syndicaux tendent maintenant à évaluer de façon plus positive le « va-et-vient » dans les instances. Pas nécessairement commode, il confronte les élus en place avec d'autres profils de mandataires, d'autres attentes, d'autres styles de travail. Il en va de même de la progression des élus non syndiqués. La menace latente pour les équipes syndicales en place s'accompagne aussi d'un réel potentiel d'innovation (Rudolph et Wassermann 1998, 24). La candidature de salariés non syndiqués indique, entre autres choses, que l'institution *Betriebsrat* est en mesure d'attirer et d'intégrer de nouvelles volontés représentatives ; aux syndicats ensuite de jouer le jeu et de rendre « incontournables » pour ces représentants novices leurs services de conseil et de formation.

Les principales déficiences du *Betriebsrat* fin de siècle se situent sans aucun doute du côté des petits établissements et des femmes. Pour voir se rétrécir la zone indemne de représentation, les syndicats demandent une réforme de la loi sur l'entreprise qui simplifierait les modes de constitution des instances représentatives dans les petits établissements. Les observateurs ont toutefois conscience que l'appui légal n'est pas une panacée. Il faudrait aussi dépasser une perspective de l'action syndicale qui reste très largement marquée par la situation dans les grands établissements … dans lesquels le pouvoir représentatif se décline aussi très fortement au masculin.

Sources :

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

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

Rudolph, Wolfgang et Wassermann, Wolfram (1998), *Trendreport Betriebsrätewahlen 1998 : das Profil der Betriebsräte zum Ende der 90er Jahre*, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.

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