

**- Résultats de la commission Biedenkopf“ -  
Commission gouvernementale pour la modernisation du système  
allemand de codétermination au niveau de l'entreprise**

***Un résumé de la Fondation Hans-Böckler***

L'ancien gouvernement fédéral rouge-vert du chancelier Gerhard Schröder a mis en place en juillet 2005 une commission pour la «modernisation du système allemand de codétermination au niveau de l'entreprise». La commission a été chargée de faire des propositions pour adapter aux changements du cadre économique et social la loi sur la codétermination dite paritaire dans les grandes sociétés à capitaux allemandes. Le professeur Kurt Biedenkopf, ancien Premier ministre de la Saxe et dirigeant politique chrétien-démocrate, a été nommé président de la commission. Biedenkopf avait déjà présidé dans les années 60 une commission similaire qui avait jeté les bases pour la loi sur la codétermination paritaire entrée en vigueur en 1976. La nouvelle coalition gouvernementale de CDU et SPD a repris à son compte l'initiative du gouvernement fédéral rouge-vert et l'a conduite à son terme.

La deuxième commission Biedenkopf a terminé son travail en rendant son rapport à la chancelière fédérale Angela Merkel le 20 décembre 2006. La mission de la commission consistait à étudier «une évolution moderne du système allemand de codétermination au niveau de l'entreprise devant des exigences européennes et mondiales». La commission était composée de représentants des employeurs, des salariés et de membres scientifiques. Il était attendu que les représentants des employeurs et des salariés s'accordent sur des positions communes. Le règlement de la commission prévoyait qu'en cas de désaccord entre les deux parties, les membres scientifiques pourraient présenter un rapport sous leur propre responsabilité. Ce cas s'est réalisé. Les employeurs ont abandonné les règles de base du travail en commun. Celles-ci prévoyaient que la commission élabore des propositions sur la base du droit existant, c'est-à-dire la continuation de la codétermination paritaire. Lors de l'ultime réunion de la commission, les représentants des employeurs ont remis en cause cette base en demandant une réduction de la codétermination qui ramènerait la participation des salariés à seulement un tiers des sièges dans les conseils de surveillance. Actuellement, la loi sur la codétermination de 1976 prévoit une participation paritaire dans les conseils de surveillance des entreprises de plus de 2000 salariés, une autre loi prévoit une participation des salariés à un tiers des sièges dans les entreprises de plus de 500 salariés. En outre, une loi de 1951 prévoit une codétermination paritaire renforcée dans les entreprises de plus de 1000 salariés du secteur du charbon et de la sidérurgie. Le professeur Biedenkopf a déclaré que cette revendication des employeurs outrepassait la mission de la commission. Les employeurs ont ainsi rendu impossible un consensus au sein de la commission. Sur beaucoup de sujets, les positions des représentants des employeurs et des salariés étaient très éloignées. Les représentants scientifiques ont alors rédigé leurs propres propositions de modification des lois sur la codétermination et ont annexé les avis des représentants des employeurs et des salariés à leur rapport.

Les scientifiques ont déclaré qu'ils ne voyaient pas de raison pour proposer une révision fondamentale du système allemand de codétermination. En revanche, ils ont argumenté en faveur d'une évolution douce. Le rapport dit textuellement: «Les *membres scientifiques* considèrent qu'une correction fondamentale des lois existantes ne s'impose pas et que la protection des intérêts des salariés par les règles existantes reste une nécessité.»

## I. Composition et mission de la commission gouvernementale

La commission était composée de neuf membres:

- Trois membres scientifiques indépendants: Prof. Dr. Kurt Biedenkopf (le président de la commission), Prof. Dr. Wolfgang Streeck (directeur de l'Institut Max-Planck de recherches sociales), Prof. Dr. Hellmut Wissmann (ancien président du Tribunal fédéral du Travail).
- Trois représentants des employeurs: Dr. Dieter Hundt (président de la Confédération des employeurs allemands BDA), Jürgen Thumann (président de la Confédération de l'industrie allemande BDI), Dr. Manfred Gentz (président de la CCI-Chambre de commerce internationale-Allemagne et ancien membre du directoire de DaimlerChrysler).
- Trois représentants des salariés: Michael Sommer (président de la Confédération syndicale allemande DGB), Jürgen Peters (Premier président de la Fédération syndicale de la métallurgie IG Metall), Günter Reppien (président du conseil central d'entreprise de RWE Power AG)

La lettre de mission de la commission gouvernementale disait :

*«La codétermination au niveau de l'entreprise est un élément fondamental de l'économie sociale de marché et de la culture d'entreprise allemande. Elle est confrontée à des défis majeurs, pas seulement en raison des changements européens. La mission de la commission consiste donc, **en partant du droit existant**, à élaborer des propositions pour une évolution de la codétermination allemande qui soit moderne et compatible avec l'Europe.*

*La commission analysera les règles de codétermination dans l'espace européen. Sur cette base, elle évaluera les forces et faiblesses de la codétermination allemande, en particulier par rapport aux exigences européennes et mondiales. Cette évaluation et l'élaboration de propositions de réforme inspirées par les pratiques existantes déboucheront sur le rapport élaboré par la commission.»* (souligné par les auteurs du résumé)

L'actuel gouvernement fédéral CDU-SPD a repris cette mission à son compte. Dans son contrat de coalition, il a caractérisé la codétermination comme un «modèle à succès» et a annoncé qu'il allait reprendre les «conclusions de la commission **élaborées d'un commun accord**» et «entreprendre, si c'est nécessaire et impératif, des adaptations du système national de codétermination au niveau de l'entreprise». (souligné par les auteurs du résumé)

## II. Les controverses au sein de la commission

La commission n'a pas pu aboutir à un consensus en particulier sur les points suivants :

- Les effets économiques et sociaux de la codétermination au niveau de l'entreprise et l'évaluation des études scientifiques existantes.
- Le maintien de la participation paritaire au sein des conseils de surveillance dans les grandes entreprises à capitaux selon la loi sur la codétermination de 1976.
- L'interaction entre la codétermination au niveau de l'établissement (conseil d'entreprise) et la codétermination au niveau de l'entreprise (conseil de surveillance). La controverse portait sur les questions suivantes: Fallait-il réduire la codétermination au niveau de l'entreprise tout en conservant la codétermination au niveau de l'établissement et fallait-il réduire la participation de représentants syndicaux externes à l'entreprise?
- L'introduction d'une option permettant à chaque entreprise de négocier individuellement la forme concrète de la codétermination au conseil de surveillance. La controverse

portait ici sur les matières soumises à la négociation comme la taille du conseil de surveillance ou la représentation des salariés des filiales à l'étranger, sur la désignation des partenaires légitimés pour négocier et sur la forme juridique de l'accord obligatoire sur la codétermination.

### III. Le contenu du rapport

#### 1. L'évaluation générale de la codétermination

Le rapport des *membres scientifiques de la commission* rappelle que la nécessité d'une codétermination n'est pas une question économique. Les scientifiques soulignent que l'objectif de la loi sur la codétermination de 1976 n'était pas d'augmenter la compétitivité des entreprises, mais de donner aux salariés une possibilité de participation démocratique aux décisions de l'entreprise les concernant. Ils fondent la codétermination comme une conséquence de la perception de l'entreprise comme une instance sociale dans laquelle propriétaires, direction d'entreprise et salariés collaborent en vue de la réalisation d'objectifs communs. C'est pour cette raison que la participation démocratique par la codétermination resterait une nécessité inchangée. Comme les organisations patronales mènent le débat uniquement sur une base économique, une telle clarification était pleine de sens.

En ce qui concerne les données empiriques sur les effets économiques de la codétermination, qui pose des problèmes méthodologiques, le rapport déclare expressément : « Après une discussion approfondie sur les effets économiques observables de la codétermination au niveau de l'entreprise, les *membres scientifiques* ne voient globalement aucune raison de remettre en cause le pronostic positif du législateur de 1976 ni de proposer une correction fondamentale voire une abrogation de la loi. » Il n'y a pas de preuve d'effet économique négatif de la codétermination. Certes, en raison des différences et des problèmes méthodologiques des recherches existantes, on ne peut pas aboutir à des résultats probants. Mais les résultats actuels des recherches tendent plutôt vers une évaluation positive des effets économiques de la codétermination.

Le rapport confirme également que la codétermination ne constitue pas un désavantage pour la compétitivité des sites de production, qu'elle ne constitue pas un obstacle à l'arrivée d'investissements étrangers, qu'il n'y a pas de preuve d'une moindre performance boursière des entreprises soumises à la codétermination et qu'il n'y a que peu d'exemples de contournement de la codétermination. En résumé : « Le conseil de surveillance soumis à codétermination n'entre pas en contradiction avec la compétitivité des sites de production allemands. » Les scientifiques voient les effets positifs suivants de la codétermination :

« D'après les membres scientifiques, c'est précisément dans une époque de tensions économiques que la codétermination au niveau de l'établissement comme la codétermination des salariés au conseil de surveillance ont rempli leur mission de servir d'outil efficace de médiation entre les intérêts différents des employeurs et des salariés. L'approche coopérative de la codétermination n'a pas seulement des effets positifs sur la motivation et le sens de responsabilité des salariés, mais en contribuant à la paix sociale elle a aussi d'importants effets politiques sur la société. Les entreprises peuvent et devraient utiliser la productivité de la coopération dans la compétition. »

D'autre part, la codétermination constituerait un instrument pour la médiation d'intérêts opposés et pour la sauvegarde de la cohésion sociale de l'entreprise. La transition de l'industrie classique vers la production basée sur la connaissance, l'importance croissante de la connaissance et de la compétence des salariés, l'évolution actuelle des marchés financiers et des investisseurs et les tensions et conflits sociaux croissants peuvent - selon les scientifiques - conduire à une importance croissante de la codétermination.

## 2. Les principales propositions de réforme des membres scientifiques de la commission

Les scientifiques identifient trois champs où des réformes sont les plus nécessaires :

- La flexibilisation de la codétermination par l'ouverture à la négociation et par la simplification du droit actuel
- L'eupéanisation et l'internationalisation de la codétermination
- La clarification des droits de codétermination là où il y a des ruptures et des contradictions dans le système

### **Flexibilisation et simplification du droit actuel**

Les membres scientifiques de la commission recommandent d'adapter les droits actuels de codétermination aux changements du cadre économique et institutionnel. Ils sont favorables à l'accroissement de la marge de manœuvre au niveau de l'entreprise en introduisant des options de négociation dans les domaines suivants :

- Le niveau de codétermination dans les structures de groupe. Par la négociation, il devrait être possible aussi bien d'intensifier la codétermination (p.e. parité des sièges à la place d'un tiers) que de la diminuer (p.e. un tiers à la place de la parité).
- La taille du conseil de surveillance. L'instance de surveillance doit pouvoir être aussi bien agrandie que diminuée.
- L'intégration des salariés dans les filiales à l'étranger dans le conseil de surveillance et dans les élections des représentants.
- 

Si un accord sur ces cas est impossible, les dispositifs de la loi de 1976 sur la codétermination dans les entreprises de plus de 2000 salariés continueraient à s'appliquer. Cela signifie une fin de non-recevoir à la demande des employeurs d'utiliser la participation à un tiers comme dispositif subsidiaire.

D'un point de vue syndical, la proposition des scientifiques pour la composition de l'instance de négociation du côté des salariés est problématique. Cette instance doit négocier avec la partie employeur sur le modèle concret de codétermination dans l'entreprise. Ce ne seraient pas les syndicats qui auraient un rôle dominant dans les négociations. Cette instance serait plutôt composée de représentants du conseil d'entreprise, du syndicat et des cadres dirigeants en fonction de la répartition des sièges au conseil de surveillance. Selon les scientifiques, une majorité des  $\frac{3}{4}$  serait suffisante pour adopter un accord. Cela signifierait que dans certaines configurations, les syndicats n'auraient pas la possibilité de s'y opposer. En cas d'intégration des salariés dans les filiales à l'étranger, une diminution ou une abolition des sièges réservés aux permanents syndicaux externes serait même possible contre leur volonté. Dans ce cas, la représentation au conseil de surveillance serait réservée aux seuls salariés du groupe. Les syndicats ne joueraient donc plus, sous certaines conditions, une part active dans la codétermination.

Pour les syndicats, cette possibilité d'abolition de la représentation syndicale externe par décision majoritaire est inacceptable. L'effet positif de la codétermination allemande repose justement sur cette collaboration ancienne et complémentaire entre représentants des salariés de l'entreprise et représentants syndicaux externes au sein des conseils de surveillance, ce que le rapport des scientifiques confirme expressément. Les syndicats réclament de pouvoir occuper une position dirigeante dans la négociation en tant que partenaires habituels de la négociation collective (tout en y intégrant les conseils d'entreprise) et que le modèle de codétermination fasse l'objet d'une convention collective d'entreprise. C'est à cette condition que les syndicats seraient favorables à l'intégration des salariés des filiales à l'étranger.

### **Eupéanisation et Internationalisation**

Le rapport des *membres scientifiques de la commission* a le mérite d'avoir attiré l'attention sur la nécessité d'intégrer les salariés des filiales à l'étranger dans les conseils de surveillance

allemands. Dans ce contexte, ils soulignent qu'il y a en Europe des règles variables pour la participation des salariés aux décisions de l'entreprise. Elles ont leurs propres origines historiques et ne laissent pas mesurer simplement par rapport à la parité numérique au conseil de surveillance des grandes entreprises. Il n'est donc pas correct de prétendre, comme l'ont fait les représentants des employeurs, que la codétermination allemande au niveau des entreprises serait un phénomène isolé.

La commission a débattu la question si la liberté d'établissement selon le droit communautaire nécessite une action du législateur pour protéger la codétermination. La liberté d'établissement permet l'implantation en Allemagne de sociétés de droit étranger et, de ce fait, un contournement de la codétermination dans la pratique, mais qui est controversé du point de vue du droit. Les membres scientifiques de la commission ne voient pas, dans l'état actuel des choses, la nécessité d'une protection particulière de la codétermination allemande. Il n'y aurait que des cas isolés où la codétermination allemande a été contournée par cette voie. Une action du législateur ne serait donc pas nécessaire. Il faudrait néanmoins observer l'évolution future pour savoir si une action est éventuellement nécessaire ultérieurement. Les syndicats pensent, au contraire, que ce trou dans la législation doit être comblé immédiatement.

### **La clarification du droit actuel de codétermination**

Le rapport traite aussi des contradictions et des ruptures dans système allemand actuel de la codétermination. Ainsi, les obligations pour le directoire d'informer le conseil de surveillance sont moindres dans la forme juridique de la SARL que dans celle de la société anonyme. Les représentants des employeurs et des salariés dans la commission sont d'accord que les dispositifs pour l'élection des représentants des salariés au conseil de surveillances sont trop compliqués. Mais les avis pour simplifier ces dispositifs divergent entre les deux parties. Les scientifiques ont proposé que les représentants des salariés soient élus par les conseils d'entreprise – ce qui correspond à une proposition des représentants des salariés. Les membres scientifiques demandent aussi que les commissions à pouvoir décisionnel au sein du conseil de surveillance soient composées en fonction de la répartition des sièges en session plénière. Ils veulent ainsi empêcher que l'effet de la codétermination soit diminué par la délégation de compétences du conseil de surveillance vers les commissions.

## **IV. Comparaison des positions des représentants des employeurs et ceux des salariés**

### **1. Les syndicats**

**Les syndicats saluent** en particulier les points suivants du rapport de la commission :

- L'élimination des contradictions et ruptures dans le système actuel de la codétermination
- La simplification des élections aux conseils de surveillance
- La possibilité d'intégration des salariés des filiales à l'étranger dans les conseils de surveillance
- Le choix du droit actuel comme dispositif de référence pour une solution négociée au sein de l'entreprise et comme dispositif subsidiaire en cas d'échec de la négociation et le refus de la participation à un tiers comme dispositif subsidiaire demandé par les représentants des employeurs
- La répartition des sièges dans les commissions à pouvoir décisionnel en fonction de la répartition dans les conseils de surveillance eux-mêmes.

### **Les syndicats critiquent** en particulier dans le rapport

- que les syndicats ne soient pas habilités à mener les négociations sur le statut de codétermination dans une entreprise donnée et que l'accord n'ait pas la forme juridique d'une convention collective,
- que les représentants des syndicats dans l'instance de négociation puissent se trouver dans une position minoritaire lors du vote et qu'ils puissent perdre ainsi des sièges au conseil de surveillance contre leur volonté,
- que les négociations puissent aboutir à la diminution du niveau de codétermination,
- qu'il n'y ait pas une liste légale précisant quelles décisions du directoire doivent obligatoirement être soumises à l'autorisation du conseil de surveillance,
- qu'il ne contient pas de recommandation pour la révision du seuil de 2000 salariés pour la codétermination paritaire et pour l'introduction de critères complémentaires,
- que la fonction du directeur du travail, le membre du directoire chargé du personnel, n'ait pas été renforcée et que sa nomination ne dépende pas de l'accord des représentants des salariés.

## **2. Les employeurs**

**Les représentants des employeurs** rejettent le rapport dans son ensemble, car il ne suit pas leur demande de réduction générale de la codétermination à un tiers des sièges au conseil de surveillance, qui représenterait aussi la référence et le dispositif subsidiaire pour les négociations. Ils sont favorables à des négociations même au-delà du cas particulier d'une structure de groupe, mais sont hostiles à toute possibilité de renforcer l'intensité de la codétermination par la négociation. Selon leur point de vue, la représentation paritaire devrait être limitée à des cas où l'entreprise l'accepte par la négociation.

**Les représentants des employeurs saluent** en particulier les points suivants du rapport de la commission :

- la possibilité d'intégrer les salariés des filiales à l'étranger dans les conseils de surveillance
- l'ouverture de principe de la codétermination à la négociation
- le refus d'une convention collective (avec possibilité d'un recours à la grève) comme forme juridique de l'accord
- la mise en évidence que les sociétés à capitaux étrangères en Allemagne ne sont pas automatiquement soumises à la codétermination allemande au niveau de l'entreprise

### **Les employeurs critiquent** en particulier dans le rapport

- l'évaluation généralement favorable de la codétermination et le refus d'un besoin de réforme fondamentale
- l'évaluation positive de la coopération entre codétermination au niveau de l'entreprise et au niveau de l'établissement
- le refus de la participation à un tiers comme dispositif de référence en cas d'échec de la négociation sur la codétermination
- la possibilité de pouvoir renforcer la codétermination dans des structures de groupe
- les modalités préconisées pour les élections pour l'instance de négociation et pour le conseil de surveillance et le refus concomitant d'organiser des élections directes par les salariés
- le refus d'une possibilité généralisée d'option pour le modèle moniste de l'entreprise
- la réévaluation de la codétermination pouvant résulter de l'élimination des contradictions et ruptures dans le système actuel

## **V. Conclusion**

A l'heure de la rédaction de ce résumé (février 2007) il n'est pas clair si et dans quelle forme les résultats de la commission seront transposés en loi par le gouvernement fédéral allemand ou par le parlement allemand. En cas d'une initiative dans ce sens, la confédération syndicale allemande DGB s'est déclarée prête à y contribuer. La chancelière fédérale Angela Merkel a fait une déclaration fondamentalement favorable à la codétermination allemande et a souligné que «la codétermination constitue une partie incontournable de notre économie sociale de marché et a fait ses preuves en Allemagne».

Le travail de la commission a mis en évidence de façon structurée les nouveaux défis pour la codétermination. Il a testé les différents arguments et a rejeté les critiques et reproches de la codétermination non fondés. La codétermination au niveau de l'entreprise restera sur l'agenda politique allemand.