

La codétermination* en Allemagne : un modèle de participation des travailleurs dans le cadre d'un modèle économique coopératif

Cet article décrit le système de codétermination existant en Allemagne tant dans les établissements que dans les entreprises. Il souligne le caractère coopératif de ce modèle de la participation des travailleurs, qui permet d'équilibrer les intérêts des différentes parties prenantes concernées. Du fait du succès qu'il a rencontré lors de la récente crise économique et financière, ce système a reçu de nombreux éloges de la part de responsables de l'économie et de la politique. L'auteur décrit les différents niveaux de mise en œuvre de la codétermination, au niveau de l'entreprise au sein du conseil de surveillance, et au niveau de l'établissement au sein du comité d'établissement. Il décrit également les interactions avec les syndicats, et mentionne en conclusion les défis pour l'avenir auxquels est confronté le système allemand de codétermination.

Par **Sebastian SICK****

* Souvent dénommée en France « cogestion ».

** Avocat, docteur en Droit, LL.M.Eur., chef du service Droit des sociétés, Fondation Hans Böckler.

UN MODÈLE COOPÉRATIF

Selon l'analyse interdisciplinaire développée dans *Varieties of Capitalism* (1), il existe deux types fondamentaux de capitalisme : le capitalisme libéral de marché (*liberal market economy*), dont le prototype dans l'Union européenne (UE) est le Royaume-Uni, et le capitalisme coopératif (*co-ordinated market economy*), représenté principalement par le modèle économique allemand. En simplifiant, dans le premier modèle, le mécanisme de coordination essentiel est le marché largement libéralisé, tandis que dans la variante allemande de capitalisme rhénan régulé et apprivoisé par « l'État social », le rôle déterminant est joué par des coopérations orientées sur le long terme. À cela contribue aussi, en particulier, une orientation à long terme des entreprises, grâce à une gouvernance d'entreprise (*Corporate Governance*) de type coopératif avec une forte structure de contrôle interne. À cela contribuent en outre des relations de travail systématiquement coopératives avec un lien fort à l'entreprise, des investissements dans la qualification des travailleurs ainsi qu'une importante fonction régulatrice des fédérations d'entreprises, des syndicats et de l'État fonctionnant en interrelation (corporatisme). Forme particulière de participation des travailleurs, la codétermination dans les établissements et au niveau des entreprises constitue, en liaison avec l'autonomie des partenaires sociaux pour la négociation collective des salaires (*Tarifautonomie*), un des piliers de cette organisation économique de type coopératif.

Cependant, au début de ce millénaire, beaucoup considéraient que le modèle allemand était particulièrement sous pression. Cela était une conséquence des débats sur les délocalisations d'entreprises et sur les attentes de rendements à court terme toujours plus grandes de la part de structures actionnariales en changement constant, avec des conditions d'accès modifiées à des marchés de capitaux internationalisés. À la suite de quoi, une commission gouvernementale sur la codétermination au niveau de l'entreprise fut même mise en place en 2005. Tout cela a complètement changé avec le succès de l'approche économique coopérative dans le contexte de la crise financière et économique. Justement, le modèle allemand de codétermination dans les conseils de surveillance et les comités d'entreprise a finalement fait l'objet d'éloges multiples pour son effet positif lors de la dernière crise financière et économique (2008), parce qu'il a contribué à une maîtrise de la crise grâce à un véritable esprit de partenariat entre les partenaires sociaux. Ce modèle de capitalisme coopératif marqué par un fort

partenariat social a contribué à la stabilité de l'économie allemande en période de crise économique pour beaucoup de pays d'Europe et dans le monde. Pour ne citer qu'un exemple, des licenciements de masse ont pu être évités grâce à l'application généralisée de la réglementation sur le chômage partiel, soutenu par des conventions collectives et le paiement d'un salaire complémentaire par les institutions de l'État social. Grâce à cela, les entreprises allemandes ont pu accroître leur production particulièrement vite, quand l'activité économique a commencé à se rétablir. Des conventions d'établissement et des conventions collectives salariales relatives à des comptes d'épargne-temps, ainsi que des accords de modération salariale ont contribué à maintenir le niveau d'activité et de qualification pendant la crise. En outre, les représentants des travailleurs dans les conseils de surveillance des entreprises privées ont contribué au développement de stratégies d'entreprise durables contre la crise.

Il n'est donc guère étonnant que la chancelière fédérale, Angela Merkel, ait indiqué : « La codétermination [est] un talent, que nous pouvons faire valoir. Un talent que nous avons et qui constitue notre économie sociale de marché » (2). Même les organisations patronales BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, association fédérale de l'industrie allemande) et BDA (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, union fédérale des organisations patronales) ont maintenant approuvé une décision du Forum CSR (*Corporate social responsibility*, responsabilité sociale des entreprises) organisé par le gouvernement fédéral, dans laquelle est indiqué : « Il existe en particulier différentes formes de participation dans le cadre de l'économie sociale de marché et un "partenariat social", qui ont donné de bons résultats en Europe et singulièrement en Allemagne sous la forme de la codétermination. Dans la maîtrise des crises financières et économiques des années passées, le partenariat social s'est avéré politiquement rassembleur et économiquement efficace et performant, justement là où ce partenariat était pratiqué de manière responsable par les deux partenaires concernés » (3).

(2) Angela Merkel, en 2010, au congrès fédéral de la DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, Confédération des syndicats allemands), citée par Sebastian Sick, recueil de citations sur la cogestion, 2013. Accessible à l'adresse : http://www.boeckler.de/pdf/mbf_zitatesammlung.pdf

(3) Décision du forum CSR (*Corporate social responsibility*, responsabilité sociale des entreprises) organisé par le gouvernement fédéral allemand, 2011, citée par Sebastian Sick, recueil de citations sur la cogestion, 2013. Accessible à l'adresse : http://www.boeckler.de/pdf/mbf_zitatesammlung.pdf

(1) Hall/Soskice (éd.): *Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, 2001.

LA CODÉTERMINATION AU NIVEAU DE L'ÉTABLISSEMENT ET DE L'ENTREPRISE EN DÉTAIL (4)

Qu'est-ce qui se cache derrière le modèle allemand de participation des travailleurs dénommé « codétermination » (*Mitbestimmung*) ?

La codétermination ne peut être appréciée que dans le contexte général des relations sociales. À côté de la codétermination au niveau de l'entreprise (aux conseils de surveillance) existent également la codétermination au niveau de l'établissement, ainsi que le droit de la négociation collective des salaires. À côté de la représentation dans les établissements par les comités d'entreprise, les syndicats exercent également une représentation collective. Ils négocient les

conventions salariales collectives, qui (en 2011) ont concerné directement environ 60 % des salariés, et indirectement 20 % supplémentaires (5). Les syndicats coopèrent étroitement avec les comités d'entreprise et exercent des mandats dans les conseils de surveillance aux côtés des représentants des employés de l'entreprise. En complément, il faut aussi souligner le rôle régulateur du droit du travail individuel qui est précisément réglementé, ainsi que la grande importance des qualifications spécifiques à l'entreprise.

La participation des travailleurs sous la forme de la codétermination a lieu concrètement à deux niveaux : au niveau de l'établissement, lieu où sont poursuivis des buts à caractère technique, et au niveau de l'entreprise en tant qu'entité juridique organisationnelle poursuivant des objectifs de nature économique ou autres.

(4) En langue anglaise : Page, *Co-determination in Germany – A Beginner's Guide*, Hans-Böckler-Stiftung 2011; European Trade Union Institut : www.worker-participation.eu ; <http://www.boeckler.de/37081.htm>
Également : Bundesministerium für Arbeit und Soziales (ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales) (éd.), *Mitbestimmung – eine gute Sache* (La cogestion – Une bonne chose), 2008.

(5) WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Institut de recherche économique et sociale), *Datenkarte Bundesrepublik Deutschland* (carte de données sur la République fédérale d'Allemagne), 2012. Accessible à l'adresse : www.boeckler.de



© Tim Wegner/LAIF-REA

« Les syndicats négocient les conventions salariales collectives, qui (en 2011), ont concerné directement environ 60 % des salariés, et indirectement 20 % supplémentaires. », lancement par Berthold Huber, Président du syndicat IG Metal, des négociations pour les augmentations salariales de l'année 2013, dans le secteur de la métallurgie et de l'électronique, Francfort, mars 2013.

La codétermination au niveau de l'établissement

La codétermination au niveau de l'établissement a principalement pour objet d'influer sur des questions qui se posent aux travailleurs directement sur leur lieu de travail. Les statuts de l'établissement sont réglementés par une loi de 1952 modifiée en dernier lieu en 2001. La représentation des intérêts des travailleurs s'effectue ici dans le cadre des comités d'entreprise au niveau de l'établissement et au niveau des comités centraux d'entreprise pour les entreprises disposant de plusieurs établissements qui, dans le cas d'un groupe rassemblant plusieurs entreprises, peuvent constituer un comité de groupe. Dans les entreprises de plus de 100 salariés, la commission économique élue par le comité d'entreprise a en plus la tâche de se concerter avec le chef d'entreprise sur des questions économiques, telles que la situation financière de l'entreprise ou certains rachats d'entreprises. Sur la base d'une réglementation claire, des comités d'entreprise peuvent être créés dans toutes les entreprises de droit privé employant au moins 5 salariés (dans le secteur public, le système des comités du personnel a une structure semblable). Les comités d'entreprise sont choisis démocratiquement par le personnel. Leur taille dépend du nombre de salariés dans l'entreprise. Dans la pratique, les gros établissements ont plus fréquemment un comité d'entreprise. Environ 90 % des entreprises employant plus de 500 salariés ont un comité d'entreprise. Au total, les comités représentent 45 % des salariés de l'ex-Allemagne de l'Ouest et 38 % de ceux de l'ex-Allemagne de l'Est (6).

Les comités d'entreprise sont de pures assemblées de salariés, sans représentants de l'employeur. Ils ne sont pas non plus à proprement parler des instances syndicales. Toutefois, dans la pratique, les syndicats ont une influence certaine sur leur travail. En 2010, 67,2 % des membres élus des comités d'entreprise étaient membres d'un syndicat appartenant à la Confédération des syndicats allemands (DGB, *Deutscher Gewerkschaftsbund*) (7). En outre, les comités d'entreprise ont le droit d'inviter les syndicats à leurs réunions, et ils acceptent régulièrement les offres de formation (à financer par l'employeur) faites par les syndicats et la Fondation Hans Böckler (fondation proche de la Confédération des syndicats allemands). Toutefois, il n'existe aucune structure juridique pour des représentants syndicaux officiels dans les entre-

prises. En pratique, les comités d'entreprise prennent souvent en charge cette fonction. En outre, des secrétaires syndicaux externes suivent et conseillent les membres des comités des diverses entreprises. Ils coordonnent l'activité syndicale ainsi que les questions salariales.

Quand cela est nécessaire à la mise en œuvre des missions du comité d'entreprise, ses membres sont dispensés d'activité sans réduction de salaire, et ils bénéficient d'une protection spécifique contre le licenciement. En fonction de la taille de l'entreprise (à partir de 200 salariés), un certain nombre de membres du comité d'entreprise sont dispensés totalement d'activité professionnelle.

Les comités d'entreprise ont plusieurs possibilités de participation. Il s'agit tout d'abord de droits d'information, de proposition, de consultation et de négociation. Des droits de proposition existent par exemple en matière de gestion des ressources humaines ou pour la promotion de la formation professionnelle. Le droit de consultation peut par exemple permettre de bloquer une décision de l'employeur dans le cas de licenciements, si celui-ci n'a pas demandé préalablement l'avis du comité d'entreprise. Quand il s'agit par exemple de questions d'organisation des postes de travail, de planification des ressources humaines, de propositions du comité d'entreprise concernant la sécurisation de l'emploi ou avant des réorganisations, l'employeur doit demander l'avis du comité d'entreprise et négocier avec lui.

Le comité d'entreprise peut discuter sur un pied d'égalité et codécider dans les cas où existent des droits de codétermination explicitement prévus. Dans ces cas, les décisions de l'employeur sont subordonnées à l'accord du comité d'entreprise : l'employeur ne peut pas décider seul. De tels droits de codétermination existent dans le domaine du personnel, par exemple pour les règles et critères de recrutement, mais surtout dans le domaine social, par exemple en ce qui concerne le règlement intérieur de l'établissement, les horaires de travail quotidiens, la mise en place et l'utilisation d'instruments techniques de contrôle, la mise en œuvre du travail par équipe, etc. L'établissement des plans sociaux lors de réorganisations et les fermetures d'établissements sont pleinement soumis à la codétermination. À cela s'ajoutent des droits d'initiative importants grâce auxquels le comité d'entreprise peut proposer lui-même des décisions et conclure avec l'employeur des conventions d'établissement.

(6) Ellguth/Kohaut, *Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel* (accords salariaux et défense des intérêts des entreprises : résultats pour le panel d'entreprises de l'IAB), 2012 WSI-Mitteilungen, 4/2012.

(7) Données du DGB accessibles à l'adresse : www.dgb.de/-/jBo
Voir aussi Greifenstein/Kißler/Lange, *Trendreport Betriebsratswahlen* (rapport sur les tendances des élections aux comités d'entreprise), 2010, Fondation Hans Böckler, juin 2010.

La codétermination au niveau de l'entreprise

Au niveau de l'entreprise, la codétermination s'exerce dans le cadre du conseil de surveillance. Les sociétés anonymes allemandes sont caractérisées par une struc-

ture duale avec une séparation des fonctions entre le directoire, qui assure la direction opérationnelle de l'entreprise, et le conseil de surveillance en codétermination, organe de conseil et de contrôle (à l'inverse, le modèle moniste ne comporte qu'un conseil d'administration, à côté de l'assemblée générale des actionnaires). En tant que membres du conseil de surveillance, les représentants des salariés peuvent exercer directement une influence sur les décisions fondamentales de l'entreprise et sur sa stratégie. La nomination des membres du directoire et la fixation de leur rémunération sont de la compétence du conseil de surveillance (8). Le conseil de surveillance a des droits d'information très larges et il lui appartient, en outre, de définir les décisions importantes pour lesquelles le directoire doit obtenir son accord. Parmi ces décisions figurent fréquemment l'acquisition et la cession de participations, la construction ou la fermeture d'outils de production et la souscription d'emprunts impor-

tants. Les modalités détaillées de la participation des salariés au niveau de l'entreprise varient selon la forme juridique de celle-ci, sa taille et le secteur économique concerné. Mais tous les membres de conseil de surveillance – qu'ils soient représentants des salariés ou des actionnaires – ont les mêmes droits et devoirs, et sont responsables personnellement. Ils ne sont pas liés par des ordres ou des instructions qui auraient pu leur être donnés, et ils ont les mêmes droits d'information et de participation.

Pour l'essentiel, il existe trois formes de participation des salariés aux conseils de surveillance : la « participation au tiers », la « codétermination (quasi) paritaire » de 1976 et la « codétermination Montan » de 1951. Les droits de participation sont relativement importants. Toutefois, les seuils pour la participation des salariés aux organes des entreprises sont parmi les plus élevés d'Europe (9). Dans le cadre de la « participation au tiers », un tiers des sièges au conseil de sur-

(8) À l'exception des sociétés à responsabilité limitée (GmbH) avec participation au tiers, dans lesquelles un tiers des sièges au conseil de surveillance revient aux représentants des salariés.

(9) Kluge/Stollt/Conchon, *Übersicht: Unternehmensmitbestimmung in den 27 EU-Mitgliedstaaten* (Enquête sur la codétermination des entreprises dans les 27 États membres de la CE), mise à jour le 27 août 2010. Accessible à l'adresse : www.worker-participation.eu



© Eric Tschaen/REA

« En tant que membres du conseil de surveillance, les représentants des salariés peuvent exercer directement une influence sur les décisions fondamentales de l'entreprise et sur sa stratégie. », Ferdinand Piech, Président du conseil de surveillance de Volkswagen, et Martin Winterkorn, le Président-directeur général (En arrière plan : Uwe Hueck, chef du comité d'entreprise de Porsche).

veillance des sociétés à capitaux employant plus de 500 salariés reviennent à ces derniers. Ce système concerne environ 1 500 entreprises. Dans le cadre de la loi de codétermination de 1976, qui concerne les entreprises de plus de 2 000 salariés, la composition du conseil de surveillance est paritaire. En 2012, ce système concernait 654 entreprises – pas seulement celles cotées en bourse. Le président du conseil de surveillance est toujours un représentant des actionnaires ; en cas d'égalité de votes, sa voix compte double de sorte que la parité de la représentation n'est en fait que numérique. Les représentants des travailleurs se répartissent entre des salariés de l'entreprise, des représentants syndicaux extérieurs à l'entreprise et un cadre dirigeant. La taille du conseil de surveillance varie entre 12 et 20 membres. Le rôle des représentants des salariés est plus important dans le cadre de la « codétermination Montan », grâce à une représentation véritablement paritaire sous la présidence d'un membre neutre du conseil de surveillance. Depuis 1951, ce système est applicable aux entreprises minières et sidérurgiques employant au moins 1 000 salariés, mais il ne concerne encore que peu d'entreprises. Dans ce système, le choix de représentants syndicaux est également prévu. Un membre du directoire compétent pour les questions sociales et de personnel ne peut pas être choisi contre l'avis des représentants des salariés.

EFFETS DE LA CODÉTERMINATION SUR LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES

La codétermination concrétise une approche pluraliste de la gestion des entreprises (*corporate governance*) qui s'oppose à l'approche pure de « valeur pour les actionnaires ». Cela est reflété par la prise en compte de la pluralité des intérêts de l'entreprise comme principe de gestion. Ainsi, dans son alinéa 4.1.1, le *Deutscher Corporate Governance Kodex* (code allemand de gouvernance des entreprises) indique que : « *Le directoire est responsable de la gestion indépendante de l'entreprise dans l'intérêt de celle-ci, en prenant ainsi en compte les intérêts des actionnaires, de ses salariés et des autres parties prenantes, dans l'optique d'une création de valeur durable* » (10). Ce document confirme ainsi que les dirigeants ont une obligation de loyauté à l'égard de la société, non directement à l'égard de ses

(10) Une commission gouvernementale mise en place par le ministère de la Justice a élaboré en 2002 le *Deutscher Corporate Governance Kodex*, qui est révisé depuis lors chaque année. Il ne s'agit pas d'une loi, mais de ce que l'on nomme une *soft law* qui fait des suggestions et des recommandations, tout en décrivant de manière compréhensible le contenu de la loi. Les sociétés cotées en bourse doivent établir chaque année un rapport sur son application (*Comply or Explain*, § 161 AktG). Accessible à l'adresse : <http://www.corporate-governance-code.de/>

actionnaires, mais dans une conception pluraliste de son intérêt.

L'entreprise doit ainsi être considérée comme un réseau de relations orienté vers les différents objectifs et comme le lieu de conciliation d'intérêts multiples, dans lequel la participation des salariés joue le rôle de contrepoids à la recherche du profit à court terme et à la prise de risques démesurés, qui sont souvent considérés comme à l'origine de la récente crise économique et financière. Avec leur intérêt pour la pérennité de l'entreprise et des emplois correspondants, la priorité des acteurs de la codétermination est une gestion durable de l'entreprise. Les représentants des employés d'un établissement connaissent en particulier les processus internes de l'entreprise (connaissance de l'organisation interne) et apportent dans le conseil de surveillance leur connaissance du savoir-faire interne à l'entreprise. Les délégués syndicaux externes complètent judicieusement cela par une vision globale et une connaissance précieuse du secteur concerné. Ainsi, les représentants des salariés apportent au conseil de surveillance une diversité indispensable à la bonne gouvernance d'entreprise. La participation des salariés constitue de ce fait une part essentielle et indispensable de la gouvernance d'entreprise et permet une conciliation effective des intérêts. Ce lien explique que la codétermination dans le cadre des comités d'entreprise et des conseils de surveillance soit l'élément central du modèle économique coopératif, bien qu'elle soit constamment combattue. Il est stipulé dans la loi : « Employeurs et comité d'entreprise coopèrent [...] avec confiance [...] et pour le bien des salariés et de l'entreprise ». Cela signifie que la conciliation des intérêts doit être basée sur un dialogue permanent avec la volonté constante d'atteindre un accord, et non déboucher sur un conflit ouvert, tout cela sans nier les différences sociales. Cela a de nombreuses conséquences.

Des études montrent que la codétermination encourage dans les entreprises la motivation, la fidélité au poste de travail et la productivité (11). Elle prend en compte la dignité de l'homme et aide au contrôle démocratique du pouvoir économique. Dans la crise économique et financière, elle a été un garant de la paix sociale et de la stabilité économique dans le cadre de l'économie sociale de marché. Ainsi, le président du directoire de Siemens, Peter Löscher, a souligné : « Je crois que cette crise confirme justement, une fois de plus, que [la codétermination] est un avantage concurrentiel important dans le contexte international. » En outre, selon M. Löscher, la codétermination

(11) Jirjahn, enquête *Ökonomische Wirkungen der Mitbestimmung in Deutschland: Ein Update* (effets économiques de la cogestion en Allemagne : une mise à jour), 2010, document de travail 186 de la Fondation Hans Böckler.

soutiendrait un comportement durable des entreprises (12).

La Commission gouvernementale consacrée à la codétermination d'entreprise (Commission Biedenkopf II) a esquissé une image analogue dans son rapport de 2006 :

« 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 des responsabilités 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 » (13).

Face à tous les éloges qui peuvent être actuellement entendus, le défi d'avenir pour le modèle allemand de participation est qu'il doit se maintenir dans un monde économique en plein changement. Au niveau national, il s'agit de maintenir l'exigence d'une représentation, malgré la réduction observable des effectifs

permanents du fait de l'emploi temporaire, des contrats de sous-traitance et de l'érosion de l'emploi permanent à temps plein. Dans le marché intérieur européen, la codétermination est confrontée à des défis particuliers, parce que la concurrence transfrontalière des modèles de société et la mobilité des entreprises constituent des menaces contre la protection des diverses parties prenantes, s'opposant ainsi aux objectifs de la politique sociale européenne. En outre, un point de vue purement anglo-saxon de la gouvernance des entreprises privilégiant le modèle moniste à conseil d'administration n'est pas favorable au modèle dual à directoire et conseil de surveillance. Ce sera dans l'avenir une tâche permanente que de préserver et de développer la codétermination comme une forme possible de participation des salariés !

(12) Löscher, 2009, cité par Sebastian Sick, recueil de citations sur la cogestion, 2013.

Accessible à l'adresse : http://www.boeckler.de/pdf/mbf_zitatesammlung.pdf

(13) Résumé en français des résultats de la Commission Biedenkopf.

Accessible à l'adresse : http://www.boeckler.de/pdf/bb_zusammenfassung_BiKo_franz.pdf