

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Institut des Sciences du Travail

*Les mécanismes d'extension des
conventions collectives au sein des pays
membres de l'UE*

*Menée pour le compte de la DG Emploi et Affaires Sociales
de la Commission des Communautés Européennes Projet V/001/97*

Rédaction

Pierre WALTHERY , chercheur, Institut des Sciences du Travail, Université Catholique de Louvain

Équipe de recherche

Armand SPINEUX (professeur, président de l'IST)

Evelyne Léonard, professeur

Pascale IAROSI

Philippe Barré, Assistant

Xavier Leloup, Assistant

Coordination administrative

Marie GILOT et Marie-Anne SAUSSU

Réseau d'experts nationaux

Allemagne	Dieter SADOWSKI – Sabine LINDENTHAL – Matthias SCHMITT – Susanne VAUDT – Sergi VILA – Universität Trier.
Autriche	Franz TRAXLER – Institut für Soziologie – Universität Wien.
Belgique	Jean Vandewattyne
Danemark	Jesper DUE, Carsten JORGENSEN – FAOS –Department of Sociology – University of Copenhagen
Espagne	Ramon de ALOS - Universitat Autònoma de Barcelona – Grup d'Estudis Sociològic sobre la Vida Quotidiana i el Treball. – Esperanza ROQUERO – Universidad Complutense de Madrid
Finlande	Timo KAUPPINEN – European Observatory on Industrial Relations (EIRO) – Dublin.
France	Jean-Michel PLASSARD – Université des Sciences Sociales de Toulouse – Laboratoire Interdisciplinaire de recherche sur les Ressources Humaines et l'Emploi (LIRHE).
Grèce	Aliki MOURIKI – National Center for Social Research – Athens.
Irlande	John GEARY – Enda HANNON – University College Dublin – Graduate Business School – Centre for Employment Relations and Organisational Performance.
Italie	Franca ALACEVICH – Luigi BURRONI Università degli studi di Firenze – Dipartimento di scienza della politica e sociologia politica.
Luxembourg	Franz CLEMENT – Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (CEPS – INSTEAD).
Pays-Bas	Jelle VISSER – Marc VAN DER MEER – Hester BENEDICTUS – University of Amsterdam – Department of Sociology.
Portugal	Marinus PIRES DE LIMA – Raquel REGO – Universidade de Lisboa – Instituto de Ciências Sociais – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE).
Royaume-Uni	Paul THOMPSON – E-Reward
Suède	Dominique ANXO – Center for European Labour Market Studies (CELMS) – Department of Economics – Göteborg University.

Introduction

Ce rapport de synthèse aura pour objet de présenter les résultats intermédiaires de la recherche menée à l'Institut des sciences du travail de l'Université catholique de Louvain, à l'occasion de l'appel d'offre V/001/97. Celle-ci porte vise à établir *un rapport annuel sur la concertation et la négociation au sein de l'Union Européenne*. En d'autres mots, le travail consiste en une analyse comparative des relations professionnelles au sein de l'UE, du point de vue de leur *cadre institutionnel* et des règles qui les circonviennent, des acteurs qui y prennent part et de leur *représentativité institutionnelle*, des produits de la négociation collective, et plus particulièrement des *nouveaux types de compromis en matière d'emploi*. Les pages qui suivent relèvent du premier thème de recherche.

Cette analyse plus particulière porte sur les mécanismes d'extension de la couverture contractuelle des conventions collectives au sein des 15 Etats membres de l'UE. Elle a une portée essentiellement descriptive et vise un double objectif : décrire et faire prendre conscience de la portée de tels mécanismes tout en en mettant en évidence la portée et les formes concrètes. Ces mécanismes, jusqu'à présent peu documentés de manière systématique, présentent une importance de taille pour les relations professionnelles, dans la mesure où il se trouvent à la base de leur cohésion. Ce sont en effet ces dispositifs qui dans beaucoup de pays assurent et complètent les défaillances dans la couverture des conventions collectives, et continuent à en assurer le rôle central pour la fixation des conditions de travail et de salaire.

Nous articulons notre démarche en trois temps. Tout d'abord, nous présenterons le cadre d'analyse et conceptuel qui nous servira à analyser ces mécanismes. Ensuite, à l'aide de celui-ci, nous détaillerons les formes qu'ils adoptent au sein des différents pays membres de l'UE. Enfin, dans un troisième temps, nous en évaluerons la portée et l'étendue, en regard d'éléments de contexte et d'appréciation plus qualitatifs.

1. Le cadre d'analyse.

Pour les besoins de ce travail, seront définis comme *mécanismes d'extension*, tous les dispositifs institutionnels (de nature légale ou juridique) ainsi que les pratiques volontaires ou la combinaison des deux, qu'ils émanent des acteurs employeurs ou salariés ou des pouvoirs publics, par lesquels la couverture initiale de tout ou partie d'une convention collective (la couverture contractuelle des membres des organisations signataires) se trouve élargie à des parties à l'origine non signataires ou à leur membres (en cas d'organisations).

L'utilisation d'un terme unique - extension - pour désigner l'ensemble des mécanismes qui accroissent la couverture de conventions collectives, peut prêter à confusion. Cette appellation peut laisser croire que les problèmes sous-jacents - les lacunes dans la couverture de conventions collectives et par conséquent les réponses à y apporter pour en élargir la portée sont de même nature. Or aussi bien les mécanismes concrets, que les fonctions et carences qu'ils comblent semblent au contraire multiples et divers.

En outre, pour des raisons de comparabilité, et de constitution d'un commun dénominateur à la plupart des États-membres de l'UE, et également parce qu'en pratique, il s'agit du cas de figure le plus courant, nous considérerons principalement les procédures d'extension qui concernent les conventions collectives *sectorielles*. Il est vrai que dans certains pays comme la Belgique, la Finlande, et dans une moindre mesure l'Italie et l'Autriche le Portugal ou L'Espagne, le niveau central intersectoriel continue à jouer un rôle non négligeable dans les relations professionnelles, à tout le moins en terme de coordination des niveaux inférieurs. A l'autre bout de la chaîne, dans plusieurs pays, un processus de décentralisation de la négociation semble en cours, des secteurs vers l'entreprise, comme c'est le cas de façon notable aux Pays-Bas ou en Allemagne, en France. Cette tendance se marque aussi, bien que une moindre mesure, de la négociation nationale vers une négociation territoriale. Toutefois, quasi par définition, les accords d'entreprises sont exclus du champ de l'extension, même si dans certains cas, mais de manière limitée, on peut imaginer qu'ils jouent un rôle informel de modèle, ou de *pace-setting* d'une firme à l'autre. Il n'en demeure pas moins que c'est toujours par la négociation sectorielle que se trouvent fixés salaires,

conditions et durée de travail par la négociation collective dans la plupart des pays européens pour le plus grand nombre de travailleurs.

Remarquons toutefois que dans trois pays, les négociations de secteur ne jouent qu'un rôle relativement marginal, voire sont absentes. Au Royaume-Uni, elles sont devenues quasi inexistantes, tandis qu'en Irlande, elles n'ont qu'une importance marginale. Dans ce pays, dans certains secteurs comme la construction, des dispositions minimales de salaires, de conditions de travail peuvent être négociées entre employeurs et salariés pour l'ensemble du secteur. Seuls certains d'entre eux sont couverts par de telles mesures. Dans les deux cas, c'est l'entreprise qui constitue le niveau le plus important de la négociation collective, avec des taux de couverture parfois importants (90% en Irlande¹). En Grèce par ailleurs, bien que des conventions collectives, notamment sectorielles soient conclues et étendues, les dispositions négociées dans le cadre d'accords d'entreprise et de métier au niveau local continuent à bénéficier de la priorité sur les termes conventionnels de niveau supérieur, y compris lorsqu'elles contiennent des mesures moins favorables aux salariés que ces dernières.

Si l'on s'attache à décrire le type de carence dans la couverture des conventions collectives, on peut dégager trois cas typiques

- **Le premier type** est celui où *un travailleur est employé par une firme dont l'employeur est membre d'une organisation signataire de conventions collectives, alors que lui-même n'est pas affilié à une organisation syndicale signataire*. Ceci peut être dû au fait que sont présents au sein des mêmes entreprises, des travailleurs affiliés à une organisation signataire et à une organisation non signataire couvrant les mêmes catégories de salariés. Un cas assez assez marginal, est celui du pluralisme syndical (conflictuel), qui en pratique ne concerne que certains secteurs/pays de l'UE. Un autre cas de figure bien plus commun est celui où un travailleur n'est pas du tout affilié à une organisation de salariés, alors que son employeur est lié par une convention collective à des organisations syndicales.

Dans ce cas, l'extension élargit la couverture d'un accord collectif à tous les salariés de la ou des entreprises représentées par l'organisation d'employeurs potentiellement concernés par l'accord, qu'ils soient ou non affiliés à l'organisation syndicale signataire.

- **Le deuxième type** est celui qui concerne des *travailleurs affiliés à une organisation syndicale signataire de la ou des conventions collectives couvrant son champ d'activité, alors que son employeur ne l'est pas*. Cette situation peut découler soit d'un pluralisme dans la représentation des intérêts des employeurs, soit d'un faible taux d'organisation parmi ceux-ci. Ceci peut concerner certains secteurs, certaines régions, catégories d'entreprises, voire l'ensemble des employeurs. Dans cette deuxième situation, l'extension élargit donc la couverture d'un accord collectif à des salariés employés dans des entreprises non représentée par les organisations patronales signataires. Empiriquement, on peut se rendre compte que ce problème se pose dans quasi tous les systèmes de relations industrielles, bien qu'à des degrés très différents.
- Enfin, **le troisième type** est celui où ni le travailleur, ni l'employeur ne sont affiliés à une organisation signataire de conventions collectives ou dont l'activité ne relève pas du champ d'application d'une convention collective. Bien qu'analytiquement il convient de distinguer cette situation d'avec la précédente, dans la pratique ce sont le plus souvent les mêmes dispositifs d'extension qui les prennent en charge. Dans ces cas, l'extension consistera à appliquer à des entreprises à l'origine non couvertes l'intégralité ou une partie d'accords négociés pour le secteur, la catégorie professionnelle. En cas de non-organisation de

¹ Dans certains secteurs/métiers, avec des disparités parfois très fortes. En Angleterre par contre, ce niveau est très faible.

l'ensemble du secteur ou de la région, on pourra même imaginer l'extension d'accords négociés dans des conditions similaires dans d'autres aires géographiques/branches d'activité.

Le tableau qui suit donne un aperçu synthétique des trois cas concernés par l'extension.

		Employers	
		<i>Affiliated</i>	<i>Not affiliated</i>
Employees	<i>Affiliated</i>	<i>Normal cover</i>	Extension (2)
	<i>Not affiliated</i>	Extension (1)	Extension (3)

Comme on va le voir, au sein de chaque système de relations industrielles, ces trois cas de figures sont pris en charge à des degrés divers aussi bien par des mécanismes légaux, ce qui est le cas le plus fréquent, que dans une moindre mesure, par des pratiques volontaires de la part des acteurs.

Remarquons également que la distinction que nous opérons ici est analytique, et que bien souvent les différents types d'extension sont mêlés dans les pratiques courantes.

2. Les formes de l'extension

2.1 Extension de type 1

Ce premier type d'extension concerne donc les travailleurs non affiliés à une organisation syndicale signataire, ou totalement non organisés, tandis que l'employeur est membre d'une organisation patronale. Il constitue de loin le type d'extension le plus répandu dans les États membres de l'UE, alors que son ampleur est – paradoxalement - la moins bien connue.

On peut distinguer deux grands groupes de pays, qui renvoient à deux manières de mettre en œuvre ce type d'extension :

Dans un premier ensemble, on peut distinguer les pays où c'est *la loi et les dispositions légales* qui régissent ce type d'extension. En Autriche, en Belgique, en France, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Espagne, les textes de loi régissant les relations collectives de travail prévoient explicitement que les conventions collectives sectorielles signées s'appliquent à l'ensemble des travailleurs des entreprises membres des organisations signataires. Dans les faits donc, et dès le départ, les conventions collectives dépassent le simple champ contractuel pour s'appliquer à des parties théoriquement hors de leur portée. Le cas de l'Espagne est toutefois particulier, dans la mesure où le mécanisme particulier de conclusion de convention collective institue les organisations d'employeurs et de salariés directement comme partenaires législatifs, pour autant que certaines conditions soient remplies (on parle alors 'd'accords statutaires'). Les accords qu'ils concluent s'appliquent directement à l'ensemble des entreprises et travailleurs concernés. Dans ce cas, il n'existe donc pas de véritable distinction entre les trois types d'extension. Par contre, si les conditions légales figurant dans la Loi organique sur la liberté syndicale ne sont pas respectées, les accords ne lient que les parties membres et un tel problème d'extension de type 1 peut se poser. Mis à part cette exception, on peut donc considérer que le taux de couverture sectoriel d'une convention collective correspond au taux d'affiliation des organisations d'employeurs.

Dans un second ensemble, on retrouve les pays où ce type d'extension repose sur *des pratiques volontaires* de la part des employeurs. Au Danemark, en Finlande, en Suède, les employeurs dans leur grande majorité appliquent automatiquement les dispositions conventionnelles négociées également aux travailleurs non affiliés. Cette pratique, existe également, mais semble-t-il dans une mesure moindre en Allemagne et en Italie. En Irlande, les employeurs ont également tendance à appliquer aux salariés et aux non salariés indifféremment les accords conclus avec les organisations syndicales. Il s'agit dans ce dernier cas d'accords d'entreprises.

Enfin, dans quelques pays, comme la Grèce et le Royaume-Uni (sur base volontaire), mais également dans des cas déjà cités, des situations moins claires peuvent exister, et qui viennent limiter la portée de ce type de mécanismes d'extension. Tout d'abord, si la base principale de signature des accords est professionnelle ou de métier, le champ de ce type d'extension, qu'il soit volontaire ou non, s'en trouve restreint.

Ensuite, si ce n'est pas un défaut d'adhésion, mais bien un pluralisme – en particulier conflictuel - dans les organisations syndicales présentes qui explique le défaut de couverture d'un accord, il n'est pas certain que ce type de dispositif pourrait fonctionner de manière aussi importante. D'un autre côté, des organisations syndicales peuvent adhérer a posteriori à un accord, en étendant ainsi la couverture à leurs affiliés. On peut également imaginer le cas inverse où un accord existe pour certaine catégorie de personnel, tandis qu'à défaut, ce soit via des négociations individuelles que soient fixées termes et conditions de travail.

Une des difficultés posée par ces pratiques volontaires est leur caractère difficilement mesurable. La plupart des équipes nationales de chercheurs qui ont contribué à ce projet notent l'absence de données en la matière.

Type 1 Extension		
	Importance	Origin
Austria	Default procedure	Legal provision (Tarifvertragsgesetz)
Belgium	Default procedure (possibility of individual opt-outs)	Legal provision
Denmark	Default procedure (if mentioned in the agreement)	Voluntary (individual employers)
Finlande	Default procedure	Voluntary (individual employers)
France	Default procedure	Legal provision
Germany	Sometimes	Anschlussstarifvertrag by non signatory trade union
	Always	Voluntary (individual employers)
Greece	Sometimes	Voluntaryadhesion by trade union
Ireland	Sometimes	Voluntary (individual employers)
Italy	Common practice	Voluntary
Luxembourg	Default procedure	Legal provision
Netherlands	Default procedure	Legal provision
Portugal	Default procedure	Legal provision
Spain	Provided that they comply with legal requirements, statutory collective agreements apply to all workers of a given sector/category/area	
	Very limited, due to the small number of such agreements	Voluntary adhesion to non statutoy agreements by individual worker, trade union, comapnies
Sweden	Sometimes	Voluntary
United-Kingdom	Sometimes	Voluntary

2.2 Extension de type 2

Bien que dans la plupart des cas, les extensions de type 2 et 3 se confondent le plus souvent, il existe quelques situations où il convient néanmoins de distinguer la spécificité de l'extension de type 2. Les mécanismes prenant en charge indifféremment le type 2 et 3 seront développés dans le point 2.3 Ainsi que nous l'avons défini plus haut, l'extension du deuxième type renvoie aux situations où les travailleurs sont affiliés à une organisation syndicale signataire, alors que ce n'est pas le cas de leur employeur. En pratique, ce cas est le plus souvent pris en charge par des dispositifs qui s'adressent de manière indifférente à toutes les entreprises non-membres d'une organisation d'employeurs.

Il existe toutefois deux exemples concernant uniquement ce type d'extension, en Italie et en Suède. Leur présence n'est pas impossible dans d'autres pays, mais leur ampleur y semble plus limitée. Dans les deux cas, l'extension se déroule par l'entremise des organisations syndicales, en général bien implantées, et dont les taux d'affiliation moyen dépassent les 50%.

En Italie, ceci se déroule en général via des recours devant les tribunaux, à l'occasion desquels ils invoquent un article de la constitution italienne (art 39 qui prévoit l'application *erga omnes* des termes et conditions minimales de travail à l'ensemble des travailleurs). Cette pratique est répandue, à un point tel que certains employeurs anticipent le comportement des organisations syndicales et mettent en œuvre les dispositions conventionnelles minimales dans les contrats de travail individuels.

En Suède par contre, les syndicats très puissants peuvent exercer leur pression de manière directe sur la ou les entreprises concernées, en les poussant à adhérer aux conventions existantes, si elle n'est pas membre d'une organisation d'employeur signataire.

2.3 Extension de type 3

Ce type d'extension concerne les entreprises non affiliées à une organisation d'employeurs ou dont l'activité ne relève pas du champ d'application d'une convention collective. En pratique, divers cas de figure peuvent se présenter : il peut s'agir d'employeurs individuellement non organisés au sein d'un secteur qui l'est majoritairement, ou au contraire de branches pour lesquelles aucune convention collective n'est présente. Divers mécanismes existent pour ainsi appliquer à ces entreprises les conditions négociées au sein du secteur, nous les aborderons par ordre de fréquence.

L'extension légale

Le cas le plus fréquent (il concerne 9 pays sur 15 de l'UE) met en jeu un dispositif légal, par lequel, d'une manière ou d'une autre la convention collective se voit attribuer force de loi. Les méthodes diffèrent d'un pays à l'autre, mais le canevas est le plus souvent le suivant : à certaines conditions (de représentativité des parties signataires, ou de couverture de l'accord déjà signé), tout ou partie du contenu d'une convention collective peut être appliqué aux entreprises non couvertes d'un secteur, voir aux entreprises d'un autre secteur considéré comme similaire. Ce mécanisme fonctionne par l'intervention des pouvoirs publics, en général le Ministère en charge de l'emploi et du travail à la demande d'une ou des deux parties concernées, ou, plus rarement, de sa propre initiative après consultation des organisations d'employeurs ou de salariés. Les pays concernés par ces différentes variantes sont la Belgique, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne et l'Autriche.

<i>Type 3 legal extension devices</i>			
	<i>Devices</i>	<i>Extent</i>	<i>Extended content</i>
Austria	<i>Satzung (Extension order) by the Federal Arbitration Board</i>	Rare	<i>All</i>
Belgium	<i>Collective agreements automatically turned into Royal Decree</i>	Default procedure	<i>All</i>
Finlande	<i>Automatic if agreements are already covering more than 50% of employees in a sector</i>	Default procedure	<i>Minimal provisions</i>
France	<i>Extension/Elargissement declaration by the Minister of Labour upon advice of employers/ employees organisations</i>	Most agreements	<i>All</i>
Germany	<i>Allgemeinverbindlichkeitserklärung : extension of a sectoral agreement by request of one of the parties if 51% of the workers are already covered</i>	Few agreements	<i>Minimal provisions</i>
Greece	<i>Epéktasi sylloyikón symváseon : extension to all workers of a sector if 51% are already covered.</i>	Most agreements	<i>All*</i>
	<i>Some occupational agreements may not be extended.</i>		
Luxembourg	<i>Agreements declared generally binding by Règlement grand-ducal</i>	Few agreements	<i>All</i>
Netherlands	<i>Agreements declared generally binding by the Government at the request of one or more of the parties, if 55 to 60% of the workers are already covered</i>	Most agreements	<i>All</i>
Portugal	<i>Portario de extensão (extension directives) by the ministry of Employment and Social affairs.</i>	Most agreements	<i>All*</i>
Spain	<i>Provided that they comply with legal requirements, collective agreements apply to all workers of a given scope</i>	Automatic in case of statutory (ie most) agreements	<i>All</i>

Comme on le voit dans le tableau qui précède, des différences, parfois importantes existent bien sûr entre ces divers dispositifs. Si leur point commun principal consiste à émaner du législateur, en même temps ils varient sur deux points importants :

- **Le nombre d'accords étendus** : en Belgique, et en Finlande, on peut considérer que presque toutes les conventions collectives sont étendues. L'extension légale se produit de manière quasi automatique, et intervient dans un contexte de forte organisation collective des employeurs et des salariés. Elle constitue principalement un *complément* à un taux de couverture initial des conventions collectives qui est déjà très élevé. En France, en Espagne², au Portugal, et en Grèce, aux Pays-Bas, l'extension est une pratique courante, mais non systématique. Elle se déroule le plus souvent à la discrétion des pouvoirs publics qui consultent les organisations d'employeurs et de salariés. Le mécanisme d'extension constitue ici un outil utilisé pour *pallier* à la faiblesse de l'une ou des deux parties de la négociation, le plus souvent le partenaire syndical³, et elle concerne un grand nombre de salariés. Dans les cas autrichiens, allemands et luxembourgeois au contraire, l'extension ne concerne qu'une minorité de conventions collectives et de travailleurs, et semble plutôt constituer un garde-fou pour éviter les trop grandes disparités entre salariés ou entreprises sur le marché du travail.
- De manière corollaire, la **marge de manœuvre** des organisations d'employeurs et de salariés est variable dans l'initiative qui préside aux mécanismes d'extensions. En Belgique, en Finlande, en Autriche, en Allemagne et aux Pays-Bas, le mécanisme se met en branle à la demande des partenaires sociaux, et, en général, la décision est prise par une instance ou ceux-ci siègent. Par contre, parfois en France, mais surtout en Grèce et au Portugal, les pouvoirs publics pèsent de manière plus importante dans la décision, et les partenaires sociaux, ne peuvent en général que fournir un avis sur la procédure en cours qui se déroule bien souvent à l'initiative du gouvernement.

Les mécanismes judiciaires

Dans quelques pays, le recours devant des cours et tribunaux ou des organismes tiers constitue un des moyens par lesquels le contenu de conventions collectives peut être étendu à des entreprises individuelles. Hormis les cas déjà abordés dans la section 2.2, lorsqu'une organisation syndicale est présente dans une entreprise et réclame l'application *erga omnes* des minima sectoriels, deux autres possibilités peuvent se présenter.

En **Autriche**, en cas d'absence de convention collective, et sur requête d'une organisation de salariés, le Comité Fédéral de Conciliation (*Bundeseinigungsamt*), organe appartenant au Ministère du Travail (*Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, BMAGS*) et où siègent de représentants des syndicats, des employeurs et des pouvoirs publics, peut fixer des échelles salariales minimales.

En Irlande, dans le cadre de relations professionnelles placées sous le signe du volontarisme, c'est la Cour du Travail (Labour Court) qui joue un rôle dans l'extension des conventions collectives. Deux dispositifs existent :

- Des accords d'entreprises ou de secteurs (rares) peuvent être enregistrés auprès de la Cour du Travail⁴ (Labour Court). Ces *Registered Employment Agreements – REA* s'appliquent à l'ensemble

² Comme précisé précédemment, rappelons que la frontière entre mécanismes d'extension et conventions collectives est plus floue en Espagne. La loi prévoit que les conventions collectives qui respectent certains critères sont statutaires et s'étendent automatiquement à l'ensemble des salariés potentiellement concernés.

³ Dans le cas des Pays-Bas, le taux d'affiliation aux organisations syndicales est assez nettement plus élevé que dans les 4 autres pays (25%, contre moins de 10%)

⁴ En vertu de l'Industrial Relations Act 1946 to 1990

des travailleurs potentiellement concernés par l'accord, que leur employeur soit ou non affilié à une organisation signataire. Ce mécanisme a toutefois été peu utilisé jusqu'à présent.

- Des instances tripartites dépendant de la Labour Court, les Joint Labour Committees – JLC (au nombre de 16), peuvent à la demande d'une organisation d'employeurs, de salariés, ou des pouvoirs publics émettre des propositions en matière de salaires et de conditions de travail minimales. Celles-ci peuvent se trouver confirmées sous la forme d'Employment Regulation order - ERO) par la Labour Court. Toutefois, la complexité des conditions à remplir pour mettre en branle ce système, allié au faible niveau des termes et conditions minimales effectivement négociées vient en limiter la portée, et ne constitue pas un frein à la concurrence salariale.

Les mécanismes volontaires

A l'opposé des dispositifs décrits ci dessus, on peut voir un second ensemble de mécanismes qui jouent une fonction d'extension. Ils se caractérisent toutefois par une plus grande diversité dans leur forme.

Tout d'abord, dans certains pays, des employeurs individuels, ou des organisations d'employeurs peuvent signer avec leurs salariés ou avec une/des organisation(s) syndicale(s) un **accord d'adhésion**. Celui-ci consacre formellement le fait que même si l'employeur n'est pas affilié à une des organisations qui a négocié la convention collective, il souhaite en suivre les termes et conditions. L'importance de telles pratiques est très difficile à évaluer, mais elle semble - logiquement plus implantée dans les pays qui se caractérisent par une tradition plus volontariste des relations professionnelles. Elle ne concerne de toute manière que des cas assez rares. Les experts danois, suédois, luxembourgeois, allemands ont mentionné de tels accords dans leurs pays.

Ensuite, sans passer par un accord formel, des employeurs peuvent individuellement **suivre les dispositions conventionnelles** négociées au niveau du secteur ou de la catégorie professionnelle. Ce peut par exemple être le cas de plus petites entreprises qui évitent ainsi les coûts représentés par une adhésion à une organisation les représentant dans le cadre de ce que les économistes pourraient appeler un effet de « passager clandestin ». Ainsi, au Danemark, on considère que les conventions collectives « déteignent » sur les conditions de travail d'un certain nombre d'entreprises qui n'étaient pas représentées à l'occasion de leur négociation. Il n'est sans doute pas pertinent d'isoler des pays comme n'adoptant pas cette pratique, qui semble être présente un peu partout. Elle paraît toutefois mieux implantée en Italie, au Danemark, en Suède.

Autres mécanismes

Enfin, à côté des éléments déjà décrits plus haut, d'autres dispositifs peuvent être considérés comme mécanismes d'extension, dans la mesure où même s'ils ne sont pas connus sous cette appellation, ils en remplissent la fonction. Nous avons choisi de les regrouper dans ce point dans la mesure où ils sont spécifiques à un État membre.

Dans le cadre du système de relations professionnelles **autrichien**, tous les employeurs sont tenus de s'affilier à l'organisation légale qui représente leurs intérêts, soit la Chambre de commerce (WKÖ) et à ses unités territoriales et/ou sectorielles. Par défaut donc, la quasi-totalité des entreprises sont membres d'une organisation signataire de conventions collectives, dont le taux de couverture avoisine ainsi les 100%. En outre, par défaut, une disposition légale (TVG) prévoit qu'une convention collective s'étend aux employés non syndiqués d'un employeur couvert par convention collective.

Aux **Pays-Bas**, à côté des autres types d'extension déjà existants, des organisations d'employeurs et de salariés siègent au sein d'organismes publics chargés de réguler divers aspects de la politique sectorielle. Ces formes de 'gouvernements sectoriels' (*Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie* - PBO) sont habilitées à édicter des règlements en matière de conditions de travail (*vermogensaanwasdeling* - VAD), qui établissent des minima et se substituent à une carence conventionnelle. Toutefois, les PBO n'existent que dans l'agriculture et quelques secteurs connexes.

En **Belgique**, où les négociations sectorielles se déroulent au sein de 'Commissions paritaires/Paritair Comités, deux d'entre-elles ont pour fonction de définir les conditions de travail et de salaire, respectivement pour les ouvriers et les employés non couverts par d'autres conventions collectives⁵. Tandis que la première ne concerne que peu de salariés, la seconde définit les conditions de travail pour 300.000 employés du secteur privé. Les dispositions négociées se situent en général en dessous de celles existant dans d'autres secteurs. Ce sont les représentants des organisations générales d'employeurs (et non des syndicats particuliers) et de cols blancs qui y siègent, et qui négocient une convention collective (étendue par la suite à l'ensemble des entreprises potentiellement concernées) pour ces travailleurs. La combinaison de ces deux dispositifs (les commissions paritaires auxiliaires, et l'extension des conventions collectives négociées en leur sein), constitue un filet de sécurité, assurant une couverture minimale des salariés.

⁵ Il s'agit de la Aanvullend Nationaal Paritair Comité voor Arbeiders/Commission Paritaire Nationale Auxiliaire pour Ouvriers (n°100), et de la Aanvullend Nationaal Paritair Comité voor Bedienden/Commission Paritaire Nationale Auxiliaire pour Employés (n°218). Il faut toutefois noter que la CP n° 100 ne fonctionne pas, et que les normes minimales sont négociées par les organisations concernées au sein de l'organisme interprofessionnel National Arbeidsraad/Conseil national du travail

3. Le contexte des mécanismes d'extension

Nous avons décrit brièvement les mécanismes d'extension du point de vue de la forme qu'ils peuvent adopter, et des types de 'défauts de couverture' auxquels ils suppléent. Pour compléter cet aperçu, il est maintenant nécessaire de les mettre en perspective, au vu de quelques considérations qui permettront d'en apprécier pleinement le rôle et l'importance. Ces facteurs sont constitués par *l'ampleur du contenu étendu*, par *l'importance quantitative des différentes pratiques d'extension*, par *le poids des acteurs*.

3.1 Ampleur du contenu étendu

On l'a vu plus haut déjà, selon les dispositions légales en œuvre d'un pays à l'autre, les mécanismes d'extension peuvent être utilisés pour étendre l'ensemble du contenu des conventions collectives, ou au contraire, une partie seulement. En ce qui concerne les types d'extension décrits précédemment, cette distinction concerne essentiellement les extensions de type 3 – donc en cas de travailleurs dont les entreprises ou les organisations d'employeurs ne sont pas signataires d'un accord. Les extensions de type 2 (plus rares), mais surtout de type 1 concernent dans la plupart des cas l'ensemble des dispositions contenues dans les conventions collectives. Cette distinction est importante, car elle permet de différencier un système qui se caractérise par une forte homogénéité des conditions de travail assurée par les relations professionnelles, de cas où celles-ci sont limitées à la fixation de bornes inférieures sectorielles ou professionnelles en matière de salaires ou de condition de travail.

Dans beaucoup de pays (en Autriche, en Belgique, au Danemark, en France, en Grèce, au Luxembourg, au Portugal, en Espagne, en Suède) c'est donc *l'ensemble du contenu des accords* qui est étendu, à l'exception de clauses liant spécifiquement les organisations signataires (comme les engagements de paix sociale dans certains cas). L'extension joue dans ce cas un rôle *d'harmonisation* des conditions de travail, et peut concerner un nombre important de travailleurs, comme c'est le cas en France ou en Espagne. La voie royale pour obtenir ce résultat est constitué par les mécanismes légaux d'extension (cf. 2.3.1), mais à la suite de certains experts, on peut estimer que des équivalents fonctionnels peuvent exister, comme le système d'adhésion obligatoire à l'organisation d'employeurs en Autriche, et qui dans les faits abouti à la couverture 'complète' par convention collective d'entreprises qui n'auraient pas été signataires d'accords d'une autre manière. Cette tendance se marque aussi dans la condition – imposée à la plupart des mécanismes d'extension légaux d'une couverture préalable supérieure à 50% de la part de la convention candidate à l'extension.

Au contraire, dans des pays comme la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, seule une partie des accords (en général les minima sectoriels) fait l'objet d'une extension. Dans ce cas, les mécanismes d'extension constituent des compléments aux lois qui existent (si elles existent) dans certains pays et qui fixent des conditions minimales de salaires ou de travail. En fonction du taux d'affiliation existant des employeurs et des salariés à des organisations signataires de conventions collectives, et d'autre part, à l'existence et au niveau des minima légaux en termes de condition de travail ou de salaire, une marge de fluctuation plus ou moins importante pourra exister pour la concurrence basée sur ces éléments. Elle peut être faible, comme en Allemagne, où les minima sectoriels sont plutôt élevés, et le taux de couverture important. Elle peut être plus importante lorsque les minima sectoriels sont plus bas, comme en Irlande, et n'empêchent pas la concurrence sur base de bas salaires. L'introduction récente d'un salaire minimum légal dans ce pays a provoqué un débat dans le pays, dans la mesure où bon nombre des minima sectoriels négociés étaient inférieurs à ceux prévus par la loi.

3.2 Degré d'organisation des acteurs et importance des pratiques d'extension

On peut se rendre compte assez aisément que les pratiques d'extension jouent un rôle dont l'importance est variable d'un pays à l'autre de l'UE. Une manière de quantifier celui-ci avec toutes les précautions d'usage concernant la fiabilité des données disponibles - consiste à comparer le taux de couverture par

conventions collective, souvent élevés, avec le *poids des acteurs* qui prennent part à la négociation collective. Cette question mériterait un examen plus détaillé qu'il ne nous est permis dans cet espace⁶. Toutefois, si l'on considère le taux moyen d'affiliation (densité) aux organisations d'employeurs ou de salariés, on peut obtenir un aperçu grossier de celui-ci. En particulier, on peut distinguer les pays où l'extension constitue un complément à des carences localisées mais relativement faibles des partenaires sociaux, de ceux où elle joue un rôle de substitut important face à un degré d'organisation collective assez faible chez ceux-ci.

Trois cas de figure peuvent se présenter, qui renvoient aux différents types d'extension.

- Soit les partenaires de la négociation sont *tous deux fortement organisés*, et la couverture initiale des conventions collectives peut être présumée importante. C'est le cas de la Belgique, du Danemark, de la Finlande, et de la Suède. Dans tous ces pays, les taux d'affiliations sont supérieurs à deux tiers des salariés, et l'extension vient donc appuyer une présence initiale forte des partenaires sociaux.
- Dans un second cas de figure, il existe une asymétrie parfois importante entre les parties signataires de conventions collectives. Celle-ci peut concerner les deux partenaires de la négociation. Néanmoins, si l'on considère les taux moyens, d'affiliation, on peut se rendre compte qu'en général, le cas le plus fréquent semble être celui de la faiblesse du partenaire syndical, face à des employeurs plus fortement organisés. Cette situation semble plus typique en France, en Autriche, en Allemagne, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas. De façon primordiale, ce sont les mécanismes de type 1 qui jouent un rôle important dans cette situation, en étendant les dispositions conventionnelles aux travailleurs non affiliés aux organisations syndicales signataires. Les autres dispositifs d'extension ne jouent dès lors qu'un rôle plus limité.
- Dans le troisième cas, les deux parties disposent d'un poids relativement faible, et l'extension joue un rôle important d'appui à des négociations collectives qui autrement ne joueraient qu'un rôle marginal dans la fixation des conditions de travail et de salaires, si la logique contractuelle (couverture des parties signataires et uniquement elles) était respectée. Ceci semble être surtout le cas dans des pays comme la Grèce, le Portugal, ou l'Espagne.

3.3 Précautions

Dans le cas d'entreprises non affiliées à une organisation d'employeurs, une attention particulière doit néanmoins être portée au rôle joué par les relations industrielles dans leur ensemble, dans la régulation des marchés du travail dans les pays membres, sous peine de sur évaluer le poids de certains dispositifs. En particulier, si des mécanismes d'extension peuvent exister dans certains pays dans des pays comme la Grèce et le Portugal (et dans une moindre mesure en Espagne), ou des équivalents en Irlande, il faut bien voir qu'ils prennent place dans un contexte où les conventions collectives de secteur ou nationales ne jouent qu'un rôle limité dans la détermination des conditions de travail :

- au Portugal et en Grèce (et dans une moindre mesure, en Espagne) les pouvoirs publics continuent à intervenir de manière importante dans le domaine des relations de travail. En outre, comme dans d'autres pays, les négociations informelles peuvent y jouer un rôle non négligeable ;
- en Irlande la plupart des accords se négocient au niveau de l'entreprise et donc ne peuvent prétendre à l'extension. Les systèmes (voir plus haut) de *Labour Court*, décrits comme mécanismes d'extension semblent plutôt relever de la détermination négociée de salaires sectoriels minimum que de la généralisation du contenu de conventions collectives.

⁶ En effet, le poids des acteurs dans les relations collectives de travail peut dépendre de multiples facteurs, comme la capacité de relais auprès de partis politiques, ou la capacité de mobilisation collective. L'indicateur que nous utilisons – le taux moyen d'affiliation ne reflète en rien cette réalité.

Conclusion

On vient de le voir, les mécanismes d'extension représentent des réalités très diverses d'un pays à l'autre de l'UE. Cette diversité s'incarne :

- dans la forme qu'ils peuvent adopter, qu'il s'agisse de mécanismes d'origine légale, volontaire, qui soit sont le résultat de l'actions d'organisations syndicales ou de pratiques des employeurs, voire de dispositifs qui ne relèvent à proprement parler pas de l'extension, mais dont les effets sont similaires. Les formes les plus courantes en sont néanmoins l'application indifférenciée de dispositions conventionnelles aux travailleurs organisés collectivement et aux autres au sein des entreprises, l'extension du champ d'application d'une convention collective via une intervention du législateur, ou encore l'adhésion volontaire d'un employeur à des conventions collectives dont il n'est pas au départ partie prenante.
- dans les types de défauts de couverture qu'ils viennent combler, et qui peuvent concerner, des travailleurs non organisés (type 1), des entreprises (type 2), ou les deux simultanément (type 3). Parmi ceux-ci, il semble bien que l'extension qui concerne le plus grand nombre de travailleurs concerne le type 1 – soit les travailleurs non organisés dans un syndicat signataire et qui sont couverts – de manière volontaire ou en vertu d'une obligation légale par les employeurs appliquant de façon indifférenciée les dispositions conventionnelles à tous leurs travailleurs. Ensuite, les autres types, en particulier les extensions de type 3, qui visent les employeurs non affiliés à une organisation signataire occupent une place non négligeable.
- dans les contenus étendus, qu'il s'agisse de la majeure partie des conventions collectives ou au contraire des minima sectoriels en cas d'entreprises non couvertes. C'est le premier cas de figure qui est le plus fréquent (10 pays sur 15). Tandis que dans les 5 pays restants, ce sont essentiellement les minima sectoriels qui sont appliqués.
- dans l'importance que revêtent ces pratiques, au vu du nombre d'accords et/ou de travailleurs concernés. Selon les pays et l'importance de l'organisation collective des salariés ou des employeurs, l'extension pourra concerner un grand nombre de travailleurs (comme en France ou en Espagne), ou au contraire un part plus marginale d'entre eux (Belgique, Pays scandinaves).

En fonction de ces différences, une distinction essentielle peut être tracée entre les mécanismes d'extension existant au sein des différents pays, entre ceux où ils semblent surtout jouer un rôle d'*harmonisation* des conditions de travail, à travers l'application à un grand nombre de travailleurs de dispositions conventionnelles, et ceux où ils fixent des *garde-fous* destinés à limiter la concurrence entre employeurs par les conditions de travaux et de salaires. Cette mise en évidence de deux pôles de fonctions remplies par les mécanismes d'extension permet de mieux comprendre le rôle et l'existence d'équivalents fonctionnels, comme les affiliations obligatoires des employeurs aux organisations qui négocient en Autriche, les Commissions paritaires auxiliaires en Belgique, ou les influences indirectes exercées par les dispositions conventionnelles sur les accords d'entreprises (Danemark, Allemagne).

C'est sans doute à ce titre que les mécanismes d'extension constituent un outil intéressant pour l'examen des relations professionnelles : elles fournissent un indicateur – sans doute complexe à manipuler, mais éclairant – du degré d'intégration des négociations collectives, en permettant d'appréhender le maillage plus ou moins serré de dispositions conventionnelles auxquelles doivent satisfaire les contrat de travaux individuels dans chacun des États membres de l'UE

Annexe : tableau récapitulatif

Le tableau qui suit reprend les principales variables permettant d'apprécier les mécanismes d'extension d'un pays à l'autre de l'UE. Nous recommandons toutefois fortement la lecture du texte afin d'éviter toute interprétation abusive de celui-ci.

	Main extension devices (sorted by importance)	Content extended	TMA L *	TMA K **	Cover CB Level***	Extent
Allemagne	1. Agreements binding to non unionised workers (voluntary – type 1)	Min. rates	30%	82	70 to 80%	1. Important
	2. <i>Allgemeinverbindlichkeitserklärung</i> : extension of a sectoral agreement by request of one of the parties (type 3)	All			S, I, C	2. Modest : about 1 million
	3. Mirroring of sectoral agreements by individual company agreements (type 3)					3. Not known
Austria	1. Compulsory membership to employer organisations (type 3)		41%	Nearly	100%	1. Important
	2. Agreements binding to non unionised workers (legal provision – type 1)	All		100%	S	2, 3. Marginal
	3. <i>Satzung</i> (Extension Order) by the Federal Arbitration Board (type 3)					
Belgium	1. Collective agreements turned into Royal Decree (type 3)	All	51	67%	>90%	1. Most agreements;
	2. Agreements binding to non unionised workers (legal provision – type 1)				S, I	2. Automatic
	3. Agreements negotiated in the Auxilliary Joint Committee (type 3)	Lower rates ⁷				
Denmark	1. Agreements binding to non unionised workers (voluntary - type 1)		78	>50%	71-77%	1, 2 important;
	2. Formal adhesion agreements (type 3)	All			S, I, C	3. Sometimes
	3. Informal 'Rub-off effect' (At company level - type 3)					
Espagne	Provided that they comply with legal requirements, collective agreements apply to all workers of their potential scope (type 3)	All	18	47	83% S, F, I	Important
Finlande	1. Automatic if already covering > 50% of employees in a sector (legal provision type 3)	Min. rates	68	70	95% S, I, C	Important (about 25% of employees)
	2. Agreements binding to non unionised workers (legal provision – type 1)	All				
France	1. Agreements binding to non unionised workers (legal provision – type 1)		9	>90	>93%	1. Important
	2. <i>Extension/Elargissement</i> declaration by the Minister of Labour (type 3)	All			S, I, C	2. 80% of agreements
Greece	1. Sometimes voluntary adhesion by trade union (type 1)		25	<25	90%	Important
	2. <i>Epéktasi sylloyikón symvaseon</i> : extension to all workers of a sector if 51% are already covered (type 3)	All			S, O	
Ireland	1. Voluntary		48	44	*90%	1. Marginal : 2,3 23% of employees
	2. <i>Registered Employment Agreements</i> (type 3)	Min. rates			F, I	
	3. <i>Employment Regulation Orders</i> (type 3)					
Italy	1. Common practice/ Voluntary (type 1)		44	64	High	Important
	2. Jurisprudence, basing on art. 39 of Constitution erga omnes (type 2)	Min. rates			S, I	
	3. Voluntary adhesions from employers (type 3)					
Luxembourg	1. Agreements binding to non unionised workers (legal provision – type 1)		43	93	Near 100%,	1. Important 2. Marginal
	2. Agreements declared generally binding by way of <i>Règlement grand-ducal</i> (type 3)	All			S, F	
Pays-Bas	1. Agreements binding to non unionised workers (legal provision – type 1)	All				1. Important 2. Few (about 500,000 workers concerned) 3. Marginal
	2. <i>Algemeen-Verbindend Verklaring</i> (Agreements declared generally binding) by the Government at the request of one or more of the parties – type 3	Min rates	24	>80	89%, S, F	
	3. 'Regulations on employment conditions' by Public law organisations of business and industry	Min. rates				
Portugal	1. Agreements binding to non unionised workers (legal provision – type 1)		26	<25	Higher than	Important
	2. <i>Portario de extensão</i> (extension directives) by the ministry of Employment and Social affairs – type 3	All			2/3%, S	
Sweden	1. Voluntary adhesion by employers		97	75	75-95%	Sometimes
	2. Union pressures (type 2)	All			S, F	
	3. Agreements binding to non unionised workers (voluntary /type 1)					
United-Kingdom	Some agreements may be binding to non unionised workers (type 1), on a voluntary basis.		32	48	25%, F	Marginal
	A few voluntary sectoral collective agreements are in force in some industries such printing, footwear...	-				
	Some company agreements may have a 'rub-off' effect on others.					

⁷ For white collar workers. Given that blue collar workers are covered by agreements in the Nationaal Arbeidsraad/Conseil national du travail, acting as an auxiliary committee, only minimal provisions are negotiated at that level. They may however be completed by company agreements.

* Trade Union Density rates Source : ILO, (1997) *Le travail dans le monde. Relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale*, Genève, Bureau International du Travail

** Number of salaried employees in companies members of organisations negotiating collective agreements in the private sector. Estimates from Spineux (dir), Walthéry (1998), *Les organisations de partenaires sociaux en Europe et leur représentativité, Rapport de recherche pour la Direction Générale Emploi et Affaires sociales de la Commission des Communautés Européennes*, Louvain-la-Neuve. <http://www.trav.ucl.ac.be/partenaires/default.html>. A variable proportion of workers, corresponding to social security activities has been removed from original figure in order to reflect more adequately private sector rates. All these figures have however to be considered with the greatest caution, given the scarcity and lack of accuracy of available data.

*** Estimated average cover rate by collective agreements. These figures have to be taken with caution, given differences in method of calculation, especially whether or not company agreements are included.

Main Collective Bargaining level : I – Interprofessionnal (cross industry) national, S – National at Sector level, O – Occupational, C – Company