

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN
Institut des Sciences du Travail



Rapport annuel sur la concertation et la négociation
Projet V/001/97

**Sources et critères de reconnaissance
des organisations de partenaires sociaux
pour la négociation collective au sein de l'UE:**

aperçu comparatif

Décembre 2001
Recherche menée pour la DG V de la Commission européenne

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 IAROSSE

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.

Remarque importante

Le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement l'avis de la Direction Générale de l'Emploi et des Affaires sociales de la Commission européenne. Cette étude a été réalisée par des experts indépendants et son contenu n'engage en rien la responsabilité de la Commission.

Disclaimer

The contents of this publication do not necessarily reflect the opinion or position of the European Commission, Directorate-General Employment and Social Affairs. This study has been carried out by independent experts. It therefore does not involve the Commission's responsibility in any way.

Erreur! Signet non défini. **Table des Matières**

1. Introduction	4
2. Procédures et sources formelles de la reconnaissance	7
2.1 Les pouvoirs publics et la législation.....	8
2.2 La reconnaissance par des autorités tierces	11
2.3 La reconnaissance mutuelle par les partenaires sociaux	12
2.4 Commentaires	14
3. Substance et critères de la reconnaissance.....	15
3.1 La représentativité.....	15
3.2 Lien avec les principales confédération et fermeture du système	17
3.3 L'indépendance	19
3.4 La capacité de conflit et le syndicalisme autonome	19
3.5 Remarques complémentaires	20
4. Le niveau européen	20
5. Les conflits et évolutions.....	22

1. Introduction

Ce rapport de synthèse a pour objet de présenter les résultats intermédiaires d'une 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 lancé à l'initiative de la Commission européenne, Direction Générale Emploi et Affaires Sociales. 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. L'analyse qui y sera présentée porte plus particulièrement sur *les procédures, règles et mécanismes de reconnaissance déterminant l'accès des organisations syndicales aux relations professionnelles et plus précisément à la négociation collective* au sein des 15 Etats membres de l'Union européenne. Cette analyse se basera essentiellement sur des rapports nationaux élaborés par 15 experts européens, principalement issus de centres de recherche universitaires dont les noms figurent sur la page précédente. Le présent rapport fournira un aperçu de la question et de ses différentes dimensions, en fournissant plusieurs balayages permettant d'appréhender le problème dans sa complexité.

Le cadre d'analyse

La problématique de la reconnaissance des organisations d'employeurs et de salariés pour la négociation collective dans le secteur privé¹ est une matière à la fois relativement simple, et en même temps très complexe.

Elle est simple tout d'abord, dans la mesure où dans la majorité des membres de l'UE, à l'exception sans doute des quelques pays qui connaissent une situation de pluralisme conflictuel ou compétitif dans la représentation organisée des intérêts des employeurs et des salariés, le paysage des relations professionnelles, et la « carte des acteurs » admis aux différents lieux de négociation, (de consultation, ou de concertation) si elle n'est pas totalement figée, est aisément identifiable et se modifie peu au fil du temps. Ceci est particulièrement vrai si l'on examine les niveaux les plus centralisés où se déroulent les négociations collectives – le secteur ou le niveau interprofessionnel. La réalité de la reconnaissance aux relations professionnelles est donc avant tout relativement stable. Si on peut dessiner des changements, des tendances et des évolutions, ceux-ci sont de long terme, et donnent en général lieu à de lentes érosions, plutôt qu'à des bouleversements brutaux du champ des relations professionnelles².

D'un autre côté, la question de la reconnaissance est également complexe à aborder, dans la mesure où si l'on s'attache à une analyse plus fine des critères et des normes qui la sous-tendent, elle est multidimensionnelle et se prête peu dès lors peu à une analyse qui comparerait des systèmes en regard d'un petit nombre de critères fixés une fois pour toutes. Ce problème se pose d'ailleurs de manière générale dès lors qu'il s'agit d'isoler une ou des *institutions sociales* du contexte qui l'a vu naître et des autres éléments avec lesquels celle-ci interagit pour la comparer avec d'autres institutions d'autres

¹ Dans bon nombre d'États membres, la reconnaissance des organisations syndicales et d'employeurs pour la négociation collective ou la consultation dans le secteur public se déroule via des règles différentes de celles en vigueur dans le secteur privé. Elles ne seront pas abordées dans le présent document.

² Il convient toutefois d'apporter des nuances, parfois importantes à cette affirmation. Tout d'abord, certaines situations nationales sont moins stables et surtout, moins centralisées, que d'autres. Dès lors, le poids des confédérations et organisations centrales de salariés est moins prononcé et déterminant. Ainsi des syndicats de niveaux inférieur, de secteur par exemple, ou de métier, jouent un rôle plus central que les confédérations dans les relations professionnelles. Par ailleurs, si l'on s'intéresse aux niveaux décentralisés de négociations les réalités deviennent plus mouvantes, et le phénomène du syndicalisme autonome peut apparaître de manière plus prononcée, en particulier au Sud de l'Europe. Sans parler de la reconnaissance des organisations syndicales en entreprise dans les pays à tradition décentralisée et volontariste comme le Royaume-Uni essentiellement.

systèmes. A l'inverse, il n'est évidemment pas possible non plus de se livrer à une description détaillée de l'ensemble des aspects des régimes de relations professionnelles – par manque de place et pour ne pas diluer notre propos. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre qui nous est imparti ici, nous avons choisi une voie moyenne qui sera celle des comparaisons mises en contextes (Lockes et Thelen, 1997) où tout en sélectionnant un nombre de variables principales pour l'analyse, nous tenterons, autant que faire se peut, de les mettre en perspective d'éléments permettant d'en pondérer au mieux l'importance.

La complexité de la question renvoie également à la diversité du champs des relations professionnelles, que l'on peut tenter de saisir en première analyse selon un double voire un triple découpage.

- Une première dimension suivrait le degré de centralisation de l'activité des partenaires sociaux du niveau central interprofessionnel - là où celui-ci est présent – en tenant compte des différents niveaux intermédiaires (secteur, branche, métier ou groupe professionnel, groupe d'entreprise, entreprise ou établissement).
- De l'autre, le découpage s'opérerait en fonction du type de dialogue social entrepris : simple information mutuelle, consultation, négociation. Ce schéma peut encore se trouver complexifié si on lui introduit la variable géographique (qui peut introduire elle-même une dimension de décentralisation centralisation territoriale), ou encore le nombre des acteurs (les deux partenaires classiques, auxquels s'adjoignent parfois les représentants gouvernementaux ou d'autres acteurs (administrations spécifiques, acteurs économiques, groupes de pression divers).

Avant d'entrer à proprement parler dans l'analyse, nous proposons donc de définir à ce stade les mécanismes de reconnaissance, comme *l'ensemble des règles statiques ou dynamique, (d'origine légale, conventionnelle ou coutumières) réglant l'accès à et l'étendue du rôle joué par les organisations d'employeurs et de salariés dans le champ des relations professionnelles, et plus particulièrement de la négociation collective*. Cette définition relativement large et englobante nous permettra de rendre compte de l'importante variation que peut connaître la reconnaissance tant dans ses sources que dans son étendue, ainsi que dans le détail de ses modalités d'application.

Cette définition appelle toutefois quelques remarques.

- Tout d'abord, il découle donc clairement que l'enjeu sous-jacent à ces normes et mécanismes institués est donc bien la détermination ou l'explicitation de la légitimité des acteurs de la négociation collective, des participants admis à jouer le jeu des relations professionnelles, soit selon les cas la négociation décentralisée des conditions de travail et de salaire au sein d'une entreprise ou au contraire la participation, dans la tradition néo-corporatiste à la détermination de certains des grands paramètres économiques influant sur la productivité du travail, comme le niveau de salaires ou la durée du travail, ainsi que les conditions de travail. L'hypothèse d'un lien entre cette variable – le degré de corporatisme³ – avec les règles de reconnaissance, et le degré de centralisation (et de fermeture des relations professionnelles) n'est sans doute pas à exclure.
- Ensuite, nous le verrons, si certaines règles, sous certaines conditions, peuvent être soumises à transformation, ou, en théorie remises en question – dans la majorité des cas, la reconnaissance se présente avant tout par son caractère immuable : depuis plusieurs dizaines d'années pour l'essentiel, ce sont les mêmes acteurs (ou à tout le moins, les mêmes structures institutionnelles d'acteurs sociaux) qui jouent le rôle d'interlocuteurs dans la négociation collective. Des changements ont toutefois pu intervenir dans la composition interne des acteurs (en particulier en lien avec les vagues de fusion/concentration au sein des organisations syndicales, ou les mouvements liés à la montée en importance de certains secteurs comme les services, aux dépend

³ C'est à dire dans l'idéal, si les marchés du travail se trouvent pilotés et régulés « en temps réel », par un contrôle centralisé ou des tentatives d'ajustement les plus courtes possibles entre variations de productivité et coûts du travail, ou à contrario, se trouvent sanctionnés à posteriori par des baisses de compétitivité voire des fermetures d'entreprise (cas des pays où la tradition libérale semble plus affirmée, comme le Royaume-Uni et l'Irlande)[Scharpf, 2000 #261]

d'autres, et en corollaire, des organisations d'employeurs et de travailleurs qui leur sont liés). Par ailleurs il convient aussi de voir que les critères de reconnaissance ne sont le plus souvent invoqués qu'en cas de contestation de légitimité, ou de conflits entre acteurs concurrents..

- Par ailleurs, il convient de distinguer et discuter deux notions proches mais non équivalentes, celles de reconnaissance, et celle de représentativité, que bien souvent on a tendance à considérer comme similaires. La représentativité (ou plutôt les différentes manière de la considérer) constituent une manière parmi d'autres (qui peut se trouver inscrite dans des règles de reconnaissance) d'évaluer les légitimité des organisations d'employeurs (rarement), et de travailleurs (plus fréquemment). Elle se base sur le présupposé implicite qu'il existe un lien proportionné entre le nombre de travailleurs représentés par l'organisation soit ses membres (en nombre absolus, ou en pourcentage de l'ensemble de ceux ou encore de l'une ou l'autre catégorie socio-professionnelle) et la puissance sociale, la légitimité de celle-ci. Si ce critère joue évidemment un rôle important, il conviendra toutefois de lui apporter d'importantes nuances pour montrer que les chiffres d'affiliations ne constituent pas une barrière si décisive pour l'entrée ou la sortie d'acteurs des relations professionnelles.
- Enfin, il conviendra également de remarquer que les règles de reconnaissance concernent et s'adressent dans leur plus grande majorité, aux organisations syndicales qu'aux employeurs. Cette asymétrie renvoie sans doute à plusieurs éléments, comme la suspicion historique dont ont fait l'objet les organisation de salariés au moment de leur constitution et de leur émergence, et le contexte le plus souvent conflictuel dans lequel celle-ci a eu lieu, par opposition au 'fait patronal' moins mis en question.

Pour réaliser ce portrait, nous nous proposons de procéder à différents balayages – soit d'adresser aux différents systèmes de relations professionnelles un petit nombre de questions de base qui, nous permettrons de mieux rendre compte des différents aspects que peut revêtir la problématique d'un pays à l'autre de l'UE. Le premier balayage que nous proposons concernera les sources formelles des normes de reconnaissance : nous examinerons brièvement les instances d'où émanent les règles (ou une partie d'entre elles) formant le cadre principal dans lequel se déroulent les relations professionnelles. Au nombre de trois, celles-ci permettront de mieux mettre en lumière la dimension procédurale de la reconnaissance. Dans un second temps, nous entrerons à l'intérieur de la substance de celle-ci – soit le contenu des critères déterminant la reconnaissance dans les principaux cas de figure.

Nous espérons ainsi être en mesure d'esquisser quelques portraits à défaut d'une véritable typologie des régimes de reconnaissance dans lesquelles évoluent les organisations d'employeurs et de salariés en Europe, un aperçu permettant de mieux en comprendre la dynamique.

2. Procédures et sources formelles de la reconnaissance

Dans cette section, nous aborderons les différentes sources et origines des normes qui contribuent à la reconnaissance des organisations d'employeurs et de salariés existant au sein de l'UE. Il est toutefois nécessaire de garder à l'esprit trois difficultés qui peuvent survenir à l'analyse.

Tout d'abord, dans un certain nombre de pays, la reconnaissance peut procéder par « couches successives », et pour bien comprendre la cohérence d'un système, il conviendrait d'assembler ainsi ces différents niveaux de règles qui se superposent (par exemple, des garanties constitutionnelles, le droit des associations, d'éventuelles lois ou conventions collectives sur les organisations syndicales et plus rarement d'employeurs).

Ainsi, une distinction communément utilisée est celle qui oppose les systèmes se caractérisant par la *reconnaissance mutuelle* des associations, de ceux où c'est une reconnaissance *légale* qui prime. Cette distinction est très utile, en ce qu'elle permet de faire ressortir de manière assez claire un des traits fondamentaux qui oppose les systèmes de relations professionnelles en Europe : les systèmes dit *volontaristes*, où les pouvoirs publics interviennent de manière plutôt supplétive en matière de droit du travail (Royaume-Uni, Scandinavie, Pays-Bas et Italie dans une moindre mesure) et dans les relations entre « partenaires sociaux », de ceux où l'acteur étatique pèse de manière nettement plus importante (Allemagne, Autriche, France, les pays du Sud de l'Europe notamment) dans la fixation du cadre voire dans le cours des négociations elles-mêmes. Toutefois, d'une part, comme dans toutes les approches idéal typiques, elle ne permet pas de faire ressortir les nombreuses situations « in between » les deux modèles « purs ». En outre, au-delà, elle ne permet pas de montrer que la véritable différence entre les deux types de systèmes semble moins résider dans une opposition nette entre d'un côté l'absence et de l'autre la présence forte d'une catégorie d'acteurs (les partenaires sociaux ou l'État) plutôt qu'une autre, mais plutôt dans la différence entre les lieux où déroule et la nature de leur implication. Sans en négliger l'importance, nous proposons d'inscrire l'analyse qui suit comme un complément à cette catégorisation, tout en tentant une mise en perspective.

Ensuite, même si nous avons tenté ici de séparer les aspects procéduraux (formes et sources de la reconnaissance) de ses aspects substantiels (cfr la section suivante), il y a bien évidemment interdépendance entre ceux-ci. Certains types de critères (en particulier les critères les plus précis, qui ont trait à l'importance quantitative des partenaires lorsqu'ils sont explicités), semblent plus souvent émaner des pouvoirs publics que des partenaires sociaux eux-mêmes : les formes de reconnaissance dites mutuelles semblent moins se caractériser par la mise en avant de critères clairement explicités d'inclusion ou d'exclusion du champ des relations professionnelles.

Enfin, il convient également de garder à l'esprit que tant du côté syndical que des employeurs, la réalité organisationnelle existante relève plutôt du réseau complexe d'associations interdépendantes que d'organisations uniques et hiérarchisées. Bon nombre de confédérations (voire leurs fédérations) syndicales ont bien souvent démultiplié leurs différentes missions (formation professionnelle, collecte de fonds) dans un réseau complexe d'associations étroitement imbriquées. De plus, il conviendrait sans doute d'examiner les liens existant ou ayant existé entre les parti sociaux démocrates ou socialistes et les organisations syndicales qui ont souvent entretenu d'étroites relations, à tout le moins pendant la première moitié de ce siècle, et qui peuvent perdurer de manière instituée dans certains pays⁴.

Pour mener à bien l'analyse, nous isolerons trois types de sources de la reconnaissance et nous tenterons d'en détailler le rôle : les pouvoirs publics (considéré ici au sens de législateur), les partenaires sociaux eux-mêmes, ainsi que les institutions tierces, émanant formellement des pouvoirs publics mais qui peuvent jouer un rôle de « fine tuning » ou de médiation, selon les cas relativement important.

⁴ Ainsi par exemple rôle des « factions » reliées à des partis politiques et qui bénéficient d'une existence instituée dans les syndicats grecs et autrichiens

2.1 Les pouvoirs publics et la législation

Nous distinguerons ainsi la reconnaissance légale minimale telle qu'elle peut exister dans le droit des associations, pour ensuite examiner les dispositions légales plus spécifiquement relatives aux organisations d'employeurs et de salariés voire dans certaines dispositions constitutionnelles. Ces trois aspects correspondent à l'essentiel du rôle joué par l'État en la matière.

2.1.1 La reconnaissance en tant qu'association

On peut considérer qu'un premier pan des mécanismes de reconnaissances se situe en amont des relations professionnelles. Il relève plutôt en fait du droit des associations et se trouve lié aux formes juridiques utilisées par les organisations syndicales afin de mener leur action. Ce droit comporte le plus souvent une face dite positive (la liberté pour les associations de se constituer), et négative (la liberté pour les individus de ne pas s'affilier à une association). En général, et selon les traditions nationales, on peut ainsi distinguer trois cas de figures :

1. Dans le premier d'entre eux, les organisations d'employeurs ou de salariés prennent la forme *d'associations de fait* - en d'autres termes celui de « fantôme légal », en marge du droit des associations. Dans ce cas de figure, leur existence n'est pas subordonnée au respect de dispositions légales, qui pourraient conditionner la forme voire le fond de leurs activités. Ceci est notamment vrai de la Belgique (du moins en ce qui concerne les organisations syndicales), et de l'Allemagne. Ceci peut s'expliquer par le fait que les organisations ont voulu se protéger d'une menace d'intervention perçue ou réelle des pouvoirs publics dans le cours de leur action en particulier en matière de contrôle de financement ou d'éventuelle exposition à des actions judiciaires en cas de conflit social.

- *La Constitution allemande (Grundgesetz) garantit la liberté d'association. Les organisations d'employeurs et de salariés sont des associations volontaires au sens du Code civil allemand. Cependant, tandis que les associations d'employeurs disposent d'un statut légal, et figurent au Registre des Associations, les organisations syndicales au contraire n'y figurent pas et ne disposent pas de personnalité juridique. Dans les faits cependant, la jurisprudence les considère pratiquement comme si elles disposaient d'un statut légal. Les affiliations sont volontaires et libres pour autant que les conditions d'adhésions propres à chaque organisation soient remplies. L'affiliation à plusieurs organisations n'est pas autorisée.*
- *Au Royaume-Uni et en Irlande, la liberté d'association est garantie avant tout par la jurisprudence. Les organisations syndicales peuvent donc être considérées comme associations de fait sur lesquelles viennent peser un nombre limité de contraintes formelles à ce niveau. Certaines organisations d'employeurs peuvent toutefois adopter la forme d'entreprises (cas de l'IBEC en Irlande), d'association sans but lucratif à responsabilité limitée de même que certaines organisations associées aux organisations syndicales (par exemple le cas d'UNISERVICE, liée au syndicat de la finance britannique de la finance UNIFI).*
- *La Constitution belge n'intervient pas dans la problématique de la reconnaissance des interlocuteurs sociaux. Tout au plus reconnaît-elle depuis sa rédaction initiale la liberté d'association. Cette situation semble également être le cas de l'Italie.*

2. Dans un second cas de figure, les organisations disposent du statut correspondant à celui *d'association volontaire*, et des conditions formelles – en général peu contraignantes - sont requises pour leur existence légale. Ces conditions ne sont toutefois pas spécifiques aux organisations d'employeurs ou de salariés, et s'adressent à toute association libre. Celles-ci concernent le plus souvent l'existence et la publicité des statuts et de la comptabilité, ainsi que leurs instances dirigeantes. Ceci est le cas de la France, et de l'Espagne (dans le cadre de la Loi sur la liberté d'Association de 1997), en sus de la liberté syndicale garantie par la Constitution, mais aussi de plusieurs autres États membres.

- En **Finlande**, les organisations syndicales et d'employeurs sont des associations volontaires comme n'importe quelles autres associations et sont couvertes par la loi sur les associations qui stipule quelques conditions formelles à leur constitution. En vertu de celles-ci, trois personnes au moins peuvent mettre sur pied une telle association. Elles sont tenues de désigner une instance administrative de direction (conseil d'administration), choisir un président, et tenir une assemblée générale annuelle. Celle-ci élit les représentants à la dite instance, le président de l'association, et approuve les comptes de l'année écoulée. Les pouvoirs publics sont ensuite tenus d'accepter les règles de l'association.
- La liberté d'association est, en **Suède**, garantie par la constitution (Regeringsformen kap2 §1). Les organisations collectives patronales ou syndicales ont le plus souvent un statut d'association à but non lucratif (Ideel förening). Celles-ci n'ont pas de juridiction propre. Elles sont en revanche soumises à l'ensemble des règles de droit qui touche à leur activité propre (Statuts, conseil d'administration, comptabilité).
- Au **Danemark**, la situation est similaire : employeurs et syndicats ont adopté la forme d'associations volontaires sans but lucratif. Des règles émanant de la loi mais surtout de la jurisprudence s'appliquent à celles-ci et déterminent un ensemble de contraintes formelles quant à leur existence.
- La Constitution **autrichienne** reconnaît la liberté d'association. Cette liberté est garantie par l'article 12 de la Constitution (Staatsgrundgesetz). Les critères auxquels les associations volontaires doivent se soumettre pour voir leur existence reconnue sont essentiellement formels. Ils figurent dans la Loi sur les Associations (Vereingesezt). Il s'agit essentiellement de la nécessité d'enregistrer les statuts auprès du " Bureau des Associations " (Vereinsbehörde) et d'autre part de publier le compte-rendu des assemblées générales⁵.
- Au **Portugal**, les syndicats sont des personnes morales, tenus de déposer leurs statuts au Ministère de l'Intérieur.
- En **France**, les organisations syndicales disposent d'un statut qui leur est propre. Depuis la loi de 1884, la création d'un syndicat est libre, sous réserve d'un dépôt des statuts à la mairie du siège du syndicat. Il n'y a donc pas de contrôle a priori. Par contre les employeurs se regroupent sous le statut d'association, loi de 1901 (association volontaire).

3. Enfin, un troisième, et unique cas de figure, est celui de l'Autriche.

- L'**Autriche** possède une modalité originale de représentation des intérêts des employeurs/travailleurs par l'entremise d'organisations de droit public. Il s'agit de la Chambre Économique Fédérale (Wirtschaftskammer Österreich - WKÖ) et de la Chambre Fédérale du Travail (Bundesarbeitskammer - BAK). Ces deux structures constituent le chapeau fédéral d'un ensemble de Chambres, organisées géographiquement (BAK) ou géographiquement et sectoriellement (WKÖ). Conçues à la fois comme instances de représentation et d'élaboration des politiques publiques en matière socio-économique, les Chambres sont formellement tenues d'unifier les intérêts de leurs différents membres et des organisations qui les composent. Elles sont également dotées de certaines attributions, comme la réalisation d'études ou la collecte de statistiques. De telles chambres existent pour représenter les intérêts de chaque groupe socio-économique, à l'exception du secteur public et des cadres supérieurs du secteur privé. Dans les deux cas, leur représentation des intérêts ne se borne pas à la relation employeurs-employés..

⁵ Ceci n'est évidemment valable que pour les associations volontaires de partenaires sociaux, et non les Chambres qui sont des institutions de droit public.

2.1.2 La reconnaissance légale en tant qu'organisation syndicale ou d'employeurs

Au-delà des dispositions relevant du droit des associations, dans bon nombre de pays, les organisations syndicales et d'employeurs peuvent être couvertes par une législation spécifique déterminant leurs droits et devoirs, ainsi que celles de leurs membres, et ceci même dans les pays les plus caractérisés par le caractère mutuel de la reconnaissance, comme l'Irlande ou le Royaume-Uni.

Le champ de ces législations peut aller jusqu'à désigner explicitement les organisations reconnues, comme c'est le cas en France. En général, on peut parler dans ces cas d'un type de légitimation 'top down' dans la mesure où les règles établies pour la reconnaissance s'adressent à des organisations du niveau national interprofessionnel – le plus souvent des confédérations syndicales, et que le droit ainsi conféré « redescend » vis-à-vis des syndicats sectoriels ou professionnels affiliés à organisations, ainsi qu'à leurs représentants au niveau des entreprises.

- *En Espagne, ce rôle est assuré par la Loi Organique sur la Liberté Syndicale - LOLS de 1985, qui détermine un statut du « syndicat le plus représentatif » au plan national ou régional qui bénéficie, ainsi que ses membres de l'accès à la négociation collective*
- *En France, de par l'arrêté du 31 mars 1966, cinq confédérations syndicales sont explicitement désignées comme « les plus représentatives » au niveau national. Il en découle que les syndicats affiliés à l'une de ces cinq confédérations n'ont pas à justifier de leur représentativité qui est déclarée « présumée » au niveau des secteurs et dans les entreprises et qu'ils peuvent y désigner un délégué syndical. Les autres organisations doivent répondre à des critères spécifiés dans la loi pour bénéficier de la reconnaissance*
- *Au Luxembourg, d'une manière générale, c'est le législateur qui règle la question de la reconnaissance des organisations volontaires. Concrètement, la reconnaissance des organisations volontaires de salariés passe par l'obtention du statut d'organisation la plus représentative au plan national. Les conditions d'obtention sont fixées par la loi du 12 juin 1965 sur les conventions collectives de travail. En dehors des critères énoncés par celle-ci, la jurisprudence joue également un certain rôle.*
- *Au Portugal, organisations d'employeurs et syndicats dépendent de lois spécifiques encadrant leur liberté d'action : le Décret-Loi n.º 215-C/75, du 30 avril 1975 dans le premier cas, la Loi Syndicale, Décret-Loi n.º 215-B/75, du 30 avril 1975 dans le second. Dans la pratique, elles ne diffèrent que peu des situations énumérées plus haut.*

Dans ces cas toutefois, il convient de nuancer le rôle du législateur, qui s'est bien souvent basé sur l'entérinement d'une situation de fait à un moment donné de l'évolution des différentes organisations. Ainsi par exemple en Belgique,

- *Le projet d'accord de solidarité sociale de 1944 contenait le principe de la reconnaissance mutuelle des organisations patronales et syndicales ; ce texte n'a jamais reçu le statut d'accord officiel reconnu formellement par les organisations dont étaient issus les négociateurs. Les principes en vigueur aujourd'hui pour la reconnaissance de la représentativité syndicale et patronale ne se basent pas sur les critères alors définis par le projet d'accord de la solidarité sociale mais sur des mesures prises ultérieurement dans le cadre de lois, en particulier la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires. Elle aboutissent toutefois à la limitation de facto de la capacité de conclure des conventions collectives aux trois confédérations syndicales historiquement présentes dans le paysage des relations professionnelles.*

A des niveaux plus décentralisés de la négociation, comme celui de l'entreprise, des instances tierces comme les tribunaux peuvent également jouer un rôle, en ce compris dans les pays qui se trouvent pourvus de lois détaillées sur la question, ceci permettant un réglage fin du système.

Par ailleurs, pour bien saisir la portée de ces lois, il faut voir que selon les cas elles s'accompagnent de la reconnaissance d'obligations particulières pour les employeurs et salariés, qui peuvent concerner la négociation elle-même (obligation de négocier de bonne foi), le consensus (obligation de parvenir à un accord) et ses conséquences (obligation de paix sociale durant la durée de l'accord⁶).

2.2 La reconnaissance par des autorités tierces

Dans plusieurs pays, la reconnaissance des organisations syndicales par les pouvoirs publics se déroule de manière plus indirecte, et met en jeu des entités qui agissent comme garants ou intermédiaires dans les relations professionnelles, à mi-chemin entre les partenaires sociaux eux-mêmes et les pouvoirs publics, ou entre les partenaires sociaux eux-mêmes. Ce rôle est le plus souvent joué par des instances judiciaires ou des entités spécifiquement dédiées à cette fin.

- *Au Royaume-Uni, le Certification Officer tient à jour une liste des organisations d'employeurs et de salariés reconnues comme telles à la lueur de la Loi sur les Syndicats et les relations professionnelles (Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1974, 77, 92). Les critères sont toutefois très généraux et ne définissent pas de normes en matière de représentativité des organisations. Cette liste concerne les organisations individuelles, et non les confédérations comme la CBI (Confederation of British Industry) et le TUC (Trade Union Congress). Le Certification Officer délivre également des certificats destinés à reconnaître l'indépendance d'un syndicat ou d'une organisation d'employeurs vis-à-vis des autres parties.*

Ce système présente des similitudes avec celui existant en **Irlande** :

- *Les organisations (aussi bien patronales que syndicales) qui souhaitent entamer des négociations sont tenues d'obtenir une **licence de négociation**⁷, ainsi que d'être enregistrée auprès du Registrar of Friendly Societies, registre prévu par le Trade Union Act (de 1871 et 1913 et qui se trouve soumis à certaines conditions. En dehors de celles-ci, les organisations d'employés et d'employeurs sont libres de négocier avec leurs vis-à-vis. L'appréciation de leur légitimité étant laissée à l'appréciation des autres organisations déjà en place. A noter que pour l'essentiel, cette reconnaissance se joue au niveau de l'entreprise, qui demeure le lieu principal où peuvent se tenir des négociations collectives.*

Dans ces deux pays en outre, les instances d'arbitrage et/ou de conciliation jouent un rôle important dans les conflits liés à la reconnaissance d'organisations syndicales au niveau de l'entreprise. En Irlande, ces instances (ie la *Labour Relations Commission* et, en dernière instance, la *Labour Court*) ne peuvent jouer que des recommandations non contraignantes, tandis que depuis peu, au Royaume-Uni, elle (ie le *Central Arbitration Committee*) peuvent trancher et ordonner à un employeur la reconnaissance d'une organisation syndicale sous certaines conditions (Plus de la moitié des suffrages des salariés exprimés en ce sens, ou plus de la moitié de salariés affiliés à l'organisation syndicale).

Parfois, en l'absence de critères clairs énoncés par le législateur, ce sont les tribunaux ou les instances d'arbitrage qui jouent un rôle pour déterminer la légitimité d'organisations à conclure des conventions collectives. Ceci est vrai au niveau décentralisé dans les deux pays que nous venons de décrire, mais parfois également, au niveau central :

- *En **Allemagne**, il n'existe aucun critère pour fixer la reconnaissance des organisations syndicales. Toutefois, la jurisprudence a développé le concept de « capacité de négociation collective » (*Tariffähgkeit*), qui permet l'arbitrage en cas de contestation. Sont ainsi considérées comme telles par les tribunaux, les organisations qui disposent d'un nombre*

⁶ Bien que nous ne sommes pas en mesure de livrer un aperçu de ces aspects d'un État membre de l'UE à l'autre, il convient de les prendre en considération pour analyser le degré de contrainte et le poids réel joué par l'action du législateur.

⁷ En vertu de l'*Industrial Relations Act 1990*

suffisant d'affiliés, sont organisées selon des principes démocratiques, participent à la négociation collective, disposent de ressources suffisantes, et sont indépendantes des autres parties à la négociation. Le seul cas connu d'organisation qui s'est vu refuser l'accès à la négociation collective est une fédération du syndicat chrétien CGB.

- Les dispositions prévues dans la " Constitution du travail " **autrichienne** de 1974 (Arbeitsverfassungsgesetz - ArbVG) prévoient que pour négocier des conventions collectives, les associations volontaires doivent bénéficier d'une licence accordée par l'Office Fédéral de Conciliation (Bundeseinigungsamt). Ces dispositions prévoient également que les organisations individuelles (syndicats d'entreprise) ne peuvent pas disposer d'une licence de négociation.
- Aux **Pays-Bas**, par contre, en l'absence de critères légaux de reconnaissance, c'est le Conseil Economique et Social (Social Economische Raad⁸ – SER) qui édicte des directives, en général suivies par les partenaires à la négociation.

2.3 La reconnaissance mutuelle par les partenaires sociaux

Par reconnaissance mutuelle, on entend en général les situations où l'État intervient peu ou pas de manière directe dans les relations professionnelles, et où les partenaires sociaux déterminent en principe eux-mêmes l'accès à la table de négociation. Ces systèmes sont les plus courants en Scandinavie, en Irlande et au Royaume-Uni. Toutefois, pour différentes raisons, peuvent se rapprocher de ce cas de figure. C'est particulièrement le cas de l'Italie.

- Au Danemark, le Compromis de Septembre signé en septembre 1899, a consacré la reconnaissance par les employeurs (DA) et le syndicat LO de leur droit respectif à la gestion de la force de travail en entreprise, et celui à s'associer et négocier via des organisations syndicales. Il s'est toutefois étendu à l'ensemble des autres acteurs des relations industrielles. En outre, les organisations d'employeurs s'engageaient à ne négocier qu'avec les organisations reconnues par le mouvement syndical. De ce moment date également la clause de paix sociale, ce qui impliquait désormais que les actions de grève ne soient menées qu'en lien avec le renouvellement des accords, sauf cas exceptionnels. Les dispositions à l'origine conclues en 1899 se sont trouvées modifiées en 1960, 1973 et 1993.
- En Suède, la reconnaissance mutuelle des employeurs et des salariés remonte à un accord conclu en 1938. Au niveau de l'entreprise c'est la loi sur la Co-détermination (Lag om Bestämmande i arbetslivet, MBL 1976), qui fixe un droit de négociation (mais pas d'obligation d'accord). Pour le reste, ce sont des accords cadres conclu entre partenaires sociaux qui fixent les règles du jeu et les acteurs qui participent aux négociations.
- En Finlande, la reconnaissance mutuelle entre organisations d'employeurs et syndicats remonte à 1940, moment où le pays se trouvait en guerre avec l'Union soviétique. En vertu de l'Accord de reconnaissance connu aussi comme « l'Engagement de janvier », les employeurs s'engagent à reconnaître et négocier avec le mouvement syndical, tandis que ce dernier reconnaît le droit de l'employeur à engager et licencier, assurer la gestion de la force de travail. Cet accord s'est trouvé précisé par un autre, conclu en 1946.

Dans les différents cas qui précèdent, la reconnaissance demeure malgré tout liée à un paysage relativement stable et centralisé des relations professionnelles. Des conventions collectives nationales sectorielles et/ou catégorielles constituent la colonne vertébrale de la négociation collective. En Finlande, une régulation par le biais d'accords tripartites centralisés constitue en outre la pierre d'angle du régime.

⁸ Les principales organisations d'employeurs et de salariés siègent dans ce Conseil.

En Irlande et au Royaume-Uni par contre, ceux-ci interviennent essentiellement aux niveaux décentralisés (à l'exception du dialogue social national tripartite irlandais qui s'est développé depuis 1987). Dans ces deux cas, l'essentiel de l'action se déroule au niveau de l'entreprise et de manière nettement plus dynamique que ce n'est le cas en Europe continentale (des organisations syndicales peuvent entrer.

- *En Irlande, la reconnaissance mutuelle se déroule aux deux niveaux où existe la négociation collective :*
 - *Au niveau national interprofessionnel les deux grandes confédérations (IBEC, ICTU) se reconnaissent mutuellement comme partenaires pour la négociation d'accords tripartites. Ainsi que d'autres organisations, comme la Small Firms Association (représentant les PME), ainsi que des organisations non gouvernementales ou du secteur agricole. Il convient toutefois de noter que la coordination entre ce niveau de négociation et les accords d'entreprise n'est pas aussi hiérarchisée que c'est le cas dans bon nombre de pays d'Europe continentale : le cadre général de la négociation demeure volontariste.*
 - *Au niveau de l'entreprise, les employeurs individuels sont libres de reconnaître ou non une organisation syndicale. Celle-ci, en retour doit se plier aux mesures contenues dans la loi (Industrial Relations Act 1990) qui encadre les motifs et les formes d'actions (en particulier de grèves) légitimes. Il n'existe dès lors pas d'obligation de négocier, ni de parvenir à un accord. Les différends sont réglés par des procédures d'arbitrage (rôle joué par la Labour Relations Commission).*
- *Au Royaume-Uni, la négociation collective et la reconnaissance interviennent quasi exclusivement au niveau de l'entreprise. Au cours des années 80, les règles permettant aux employeurs de ne pas ou ne plus reconnaître un syndicat (via les procédures de « derecognition ») ont été assouplies. A l'issue d'un déclin marqué du nombre d'employeurs reconnaissant les organisations syndicales, une législation plus favorable toutefois vu le jour en 1999 (Employment Relations Act). En vertu de celles-ci, et à certaines conditions, la reconnaissance d'une organisation syndicale peut se dérouler indépendamment de la volonté de l'employeur par l'intervention d'un Comité d'arbitrage (Central Arbitration Committee).*

Par ailleurs, en Italie, pour des raisons différentes des pays qui précèdent, les relations professionnelles se caractérisent par un degré élevé de volontarisme.

- *L'État s'est historiquement abstenu d'intervenir dans le domaine depuis la fin de la période fasciste. Si certains textes légaux sont présents (comme le Statut du travailleur de 1970), ceux-ci ne mentionnent pas de normes précises en matière de reconnaissance. Le paysage des organisations de partenaires sociaux et de représentation des intérêts se caractérise par une très forte fragmentation, tant du côté patronal que syndical, qui obéit aussi bien à des clivages politiques, confessionnels, territoriaux, sectoriels. Ces acteurs très nombreux, souvent en concurrence entre eux, ont pendant longtemps conclu des accords de manière autonome, et parfois en conflit les uns avec les autres.*
- *Depuis le début des années 90, et en lien avec l'implication croissante des trois plus grandes organisations syndicales à différents niveaux dans l'élaboration d'accords tripartites et de politiques publiques, la loi italienne s'y est néanmoins progressivement immiscée de manière partielle et indirecte, amenant dans les fait un renforcement croissant des trois plus grandes confédérations syndicales (CGIL, UIL, CISL). L'éventualité d'une « loi sur la représentativité des organisations de partenaires sociaux », qui permettrait de rationaliser la situation actuelle ne semble toutefois pas à l'ordre du jour.*

2.4 Commentaires

Comme la description qui précède le donne à penser, il serait vain de vouloir considérer que la reconnaissance des « partenaires sociaux » consiste en une ou quelques réalités simples dans lesquelles on pourrait aisément classer les différents États membres. Au contraire, il conviendrait sans doute de voir que les trois sources possibles de la reconnaissance (légale, mutuelle et via le rôle d'instances judiciaires ou d'arbitrage) sont en général présentes dans tous les cas, mais que ce qui les différencie vraisemblablement c'est l'importance et le moment de leur intervention (à priori ou à posteriori).

3. Substance et critères de la reconnaissance

Dans cette section, nous passerons en revue les critères les plus généralement utilisés dans la reconnaissance des organisations d'employeurs et de salariés pour la négociation collective. Ceux-ci seront examinés indépendamment des États membres où ils peuvent se trouver mis en œuvre. Notons toutefois qu'il semble exister une certaine corrélation entre le niveau principal où se déroule la reconnaissance, les acteurs qui en sont à la source, et le caractère explicite et détaillé de ces critères. En d'autres termes, dans les pays où les relations professionnelles se déroulent avant tout à des niveaux décentralisés et/ou où les pouvoirs publics n'interviennent que peu dans les relations professionnelles, il n'existe en général pas ou peu de critères explicitement mentionnés de reconnaissance. A l'inverse, là où l'État joue un rôle plus affirmé, et/ou les relations professionnelles se déroulent de manière plus centralisée, des normes explicites détaillées ont plus de chance d'exister.

3.1 La représentativité

Le terme de « représentativité » est sans doute celui qui se trouve le plus fréquemment utilisé comme critère, dès lors que le thème de la reconnaissance syndicale est abordé. Bien que comme nous allons le voir, différentes acceptions de ce terme sont possibles, il consiste en général en l'établissement d'un lien plus ou moins fort entre la force numérique des organisations et sa légitimité à prendre part aux relations professionnelles. Bien que ce lien puisse sembler a priori évident, nous allons toutefois nous attacher à décrire la manière dont il s'incarne concrètement dans les règles de reconnaissance au sein des États membres de l'UE. Nous attirerons également l'attention sur certaines difficultés qui viennent nuancer l'apparente force du critères quantitatif pour estimer la « force sociale » d'une organisation syndicale ou d'employeurs.

3.1.1 Le nombre de membres

La manière la plus fréquente de prendre en compte la représentativité d'une organisation syndicale ou d'employeurs consiste à en examiner le nombre de membres. Plus une organisation compte d'affiliés, plus, cette organisation jouit d'une audience forte auprès de son public, ce qui semble assez naturel. C'est ainsi que plusieurs auteurs (et notamment l'OIT ou l'OCDE) établissent des indicateurs statistiques permettant d'évaluer le taux d'affiliation (density) d'une organisation. Ces calculs permettent d'estimer la proportion du nombre de salariés ou à défaut, de la population active, qui se trouve en moyenne représentée par l'organisation en question. Ce type de mesure, aussi bien que le nombre absolu d'affiliés, présente toutefois une série de problèmes qu'il convient de rappeler :

- Etant donné qu'il s'agit de moyennes, aucune information sur la répartition des affiliés n'est disponible. Ceci peut entraîner au moins deux types de biais, au niveau sectoriel (certains syndicats peuvent par exemple affilier plus de membres dans le secteur public que dans le secteur privé, dans l'industrie que dans les services), ou en partie en lien avec ceci, géographique (par exemple, les zones rurales, moins développées économiquement se fondent dans un portrait en général uniforme des organisations au niveau national. Des exceptions existent, là où les organisations établissent de telles statistiques régionales ou sectorielles⁹. Des problèmes peuvent également se poser quand la base de recrutement de l'organisation n'est pas bien documentée (ceci est plus particulièrement vrai dans le cas de syndicats professionnels).
- De même, des biais démographiques peuvent se produire vis-à-vis de trois types de population au moins, en général non ou peu spécifiées dans les calculs. Il s'agit des femmes, dont les taux d'affiliation peuvent pourtant fortement varier de ceux des hommes ; des étudiants et des chômeurs (c'est particulièrement le cas dans les quelques pays européens, comme la Belgique ou la Suède, où

⁹ Ceci peut être lié à la manière dont les organisations établissent le paiement des cotisations, et dès lors l'enregistrement de leurs membres.

les allocations de chômage peuvent être payées par les organisations syndicales) ; et des retraités qui, en fonction des pays (ceci est particulièrement vrai des syndicats italiens) peuvent représenter une part plus ou moins importante de la population affiliée¹⁰. On pourrait étendre cet argument vis-à-vis de catégories particulières de travailleurs comme les travailleurs soumis à certains types de contrats de travail flexible.

Dans la plupart des États membres, à quelques exceptions près, les critères quantitatifs repris par le législateur constituent le plus souvent des planchers, des minima qui ont pour but de lutter contre la fragmentation dans la représentation des intérêts des travailleurs.

- *En Belgique, les critères quantitatifs, initialement élevés dans le Projet d'accord de solidarité sociale conclu en 1944, fixaient à 200.000 le nombre de travailleurs représenté pour les organisations d'employeurs et les salariés. Ces critères évolueront au fil du temps. Ils s'élèvent actuellement à 50.000 membres pour les organisations interprofessionnelles et sectorielles, et 10.000 pour les organisations représentant les cadres.*
- *En Allemagne, la jurisprudence de la Cour Fédérale du Travail (Bundesarbeitsgericht) considère que les organisations reconnues doivent, entre autres, rassembler un nombre important de travailleurs ou d'employeurs. Des seuils n'ont toutefois jamais été explicitement évoqués.*
- *En Irlande, pour être reconnue comme organisation syndicale et figurer au sein du Registrar of Friendly Societies une organisation de salariés doit compter au moins 1000 membres.*
- *Au Luxembourg, en vertu de la jurisprudence (sentence arbitrale du 10/11/1979), une organisation syndicale doit notamment représenter au moins 20% d'une des deux catégories de travailleurs (employés ou ouvriers) pour être reconnue représentative.*
- *Aux Pays-Bas, pour être reconnue, l'organisation doit posséder un nombre suffisant de membres appartenant au groupe qu'elle tente d'organiser : le nombre de membres d'une organisation doit être comparé avec ceux des organisations déjà existantes; concernant la représentation d'une catégorie, il existe différentes règles utilisées en fonction du type d'organisation (centrale, sectorielle ou régionale).*
- *Au Portugal, pour être valablement constituée, une organisation syndicale doit rassembler au moins 2000 membres ou 10% des travailleurs concernés.*
- *Au Royaume-Uni, en vertu de la procédure entrée récemment en vigueur, une organisation syndicale rassemblant au moins 50% des travailleurs d'une entreprise peut se voir reconnue au sein d'une entreprise par le Central Arbitration Committee, indépendamment de la volonté de l'employeur.*

Au Danemark, en Suède, en Finlande, il n'existe pas de critères pour la reconnaissance d'une organisation syndicale (mais toutefois, dans ce dernier cas pour être étendue, une convention collective doit être signée par des organisations rassemblant au moins 50% des travailleurs d'un secteur).

Comme on peut le voir, les critères quantitatifs, quant ils sont mentionnés dans un texte de loi sont en général très vagues, et surtout utilisés comme des planchers, des seuils minimaux d'accès à la négociation collective. Ils s'adressent en général à des organisations dans leur ensemble, à l'exception du Royaume-Uni où l'enjeu est décentralisé et les critères liés à la représentation en entreprise. Toutefois le caractère général de ce critère ne signifie pas, la variation du nombre de membres des organisations n'a pas d'impact sur leur poids dans le débat socio-politique.

¹⁰ Il est évident que derrière ces distinctions se profilent des débats de type idéologique concernant « la » bonne mesure de l'importance des organisations syndicales, en lien avec un pronostic normatif quant à leur rôle. Entre une version minimaliste, qui voudrait que seuls les membres « actifs » (ie salariés disposant effectivement d'un emploi) soit éligibles pour l'établissement d'indicateurs fiables, ou au contraires les partisans de la prise en compte du nombre total d'affiliés, peu importe leur statut il n'est pas si simple de trancher.

3.1.2 Les élections sociales et la légitimité électorale

Dans quelques pays membres qui se caractérisent par la présence d'une représentation élue des salariés au niveau de l'entreprise dans des comités d'entreprises (qui peuvent rassembler de manière paritaire, représentants de la direction et des travailleurs, ou uniquement les salariés), mais également des taux d'affiliation aux organisations syndicales peu élevés, le résultat de ces « élections sociales » peut être utilisé comme élément pour déterminer la légitimité et l'importance des organisations syndicales. Ceci est explicitement le cas en Espagne, et en France.

- *En Espagne, en vertu de la Loi Organique sur la Liberté Syndicale - LOLS de 1985 :*
 - *Au niveau multi-employeur national, sont considérés comme syndicats les plus représentatifs¹¹, les organisations qui obtiennent un minimum de 10% des sièges au sein des instances élues des entreprises (y compris les administrations publiques). Du côté des organisations d'employeurs, la condition est qu'au moins 10% des employeurs soient concernés.*
 - *Au niveau des communautés autonomes, sont considérées comme les plus représentatives, les organisations opérant dans les limites strictes du territoire concerné, et qui obtiennent au moins 15% des sièges au sein des conseils d'entreprises, avec un seul minimal de 1500 représentants. Du côté patronal, 15% des entreprises doivent être représentées par l'organisation.*
 - *Par ailleurs une représentativité limitée peut être reconnue aux organisations qui obtiennent au moins 10% des sièges au sein d'un secteur ou d'un territoire donné, sans être affiliées à une organisation de la catégorie précédente.*

Enfin, les syndicats qui n'appartiennent à aucune de ces catégories, sont considérés comme minoritaires, et exclus de la faculté à négocier des conventions collectives.

De ce point de vue, l'Espagne est sans doute le pays qui pousse le plus loin la logique du seuil quantitatif de représentativité déterminant l'accès à la négociation collective.

- *En France, les organisations de salariés qui ne bénéficient pas de la représentativité présumée (ie, qui n'appartiennent pas à l'une des cinq confédérations explicitement reconnues par la loi de 1982) doivent, pour participer à la négociation collective, faire la preuve de leur respect des critères de représentativité – notamment quantitatif – au niveau d'un secteur ou d'une entreprise. Ces derniers se mesurent par le nombre d'affiliés, mais également par le nombre de voix obtenues aux élections professionnelles.*

En Allemagne, des règles de représentativité existent vis-à-vis des conseils d'entreprises, mais celles-ci ne s'adressent toutefois pas aux organisations syndicales.

3.2 Lien avec les principales confédération et fermeture du système

Les éléments quantitatifs de représentativité, et leur mention explicite dans les textes légaux, ne constituent en général pas le facteur le plus important de la reconnaissance. D'autres critères pèsent d'un poids plus significatif.

C'est à ce niveau que se joue le rôle de stabilisation des mécanismes de reconnaissance à travers la fermeture qu'ils apportent aux systèmes de relations professionnelles, en d'autres termes les techniques par lesquelles les possibilités d'entrée de nouveaux acteurs sont très limitées, voire nulles.

¹¹ Seules ces organisations sont autorisées à conclure des conventions collectives (ie qui seront appliquées erga omnes à l'ensemble des travailleurs) concernés par le champ d'application de la convention : ceci est particulièrement important si l'on connaît le taux d'affiliation faible aux syndicats espagnols (environ 18% des salariés).

Dans bon nombre de pays existent donc des règles qui « ferment le jeu » à des degrés divers. Nous allons brièvement les énumérer :

- *En Belgique, les différentes lois qui ont traité de cette matière¹² mentionnent, outre les seuils quantitatifs précités, que les organisations doivent être représentées au Conseil national du travail et au Conseil central de l'économie. Or, d'une part, dans les fait, seules les trois confédérations reconnues sont concernées par ce critère (ou les syndicats sectoriels qui leurs sont affiliés). En outre la loi organisant le CNT précise que c'est un arrêté royal qui en détermine la composition : en d'autres termes, en dernier recours, c'est aux pouvoirs publics et à l'acteur politique en l'absence de tout critère mentionné explicitement que revient la prérogative de la reconnaissance.*
- *En Allemagne, la notion de capacité à négocier des conventions collective « Tariffähgkeit » développée par la jurisprudence renvoie notamment à des critères d'ancienneté de l'organisation. En outre, en pratique, une bonne part de la reconnaissance des parties à la négociation se déroule de manière mutuelle ou par arbitrage interne au sein de la Confédération des syndicats allemands – le DGB.*
- *En Autriche, l'existence d'organisations légales de partenaires sociaux (les Chambres) à l'affiliation obligatoire structure fortement le paysage des relations professionnelles. En particulier, la double obligation associée à leur existence (de consultation sur toutes les matières relevant de l'intérêt de leurs membres de la part des pouvoirs publics, et en leur sein, celle de parvenir à un accord) ne peut peser que d'un poids important, même si les dispositions juridiques stipulent que les organisations volontaires de partenaires sociaux disposent de la prérogative de négocier en cas de recouvrement d'affiliations. En outre, en ce qui concerne ces dernières le législateur mentionne des conditions ayant trait à la « couverture sectorielle et territoriale extensive », ainsi qu'à « l'importance économique majeure ». De la sorte, ni les syndicats d'entreprise, ni les employeurs individuels ne peuvent formellement conclure de conventions collectives.*
- *En Espagne, outre les critères quantitatifs mentionnés plus haut, et qui restreignent en pratique le champ de la reconnaissances au deux principales confédérations UGT et CC.OO, ainsi qu'aux plus importants syndicats régionaux (ELA-STV au Pays Basque et CIG en Galicie), la Loi Organique sur les Organisations Syndicales mentionne que pour bénéficier valablement du statut d'organisation la plus représentative, les syndicats individuels doivent eux-mêmes se trouver affiliés à l'une de ces organisations.*
- *En France, l'arrêté du 31 mars 1966 mentionne explicitement les 5 organisations syndicales les plus représentatives (4 confédérations interprofessionnelles, ainsi qu'une confédération organisant spécifiquement les cadres) Les syndicats affiliés à ces confédérations (et leurs sections syndicale d'entreprises) bénéficient automatiquement de la représentativité présumée. Pour les autres organisation, la loi de février 1950 mentionne outre les critères quantitatifs précités, le montant des cotisations perçues, l'expérience et l'ancienneté du syndicat.*
- *En Irlande, les règles d'accès au Registrar of Friendly Societies mentionnent que, l'organisation doit avoir manifesté son intention de demander une licence au moins 18 mois avant le début des négociations, un dépôt financier en fonction du nombre de ses membres (au moins 25.400).*

¹² Loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du travail, loi du 5 décembre 1968 portant sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, loi dite « e redressement » du 22 janvier 1985, l'Arrêté du Régent du 11 janvier 1950 modifié en 1957, ainsi que par l'arrêté royal du 31 janvier 1963 et la Loi du 29 juillet 1986.

Outre des seuils ou contraintes plus ou moins lourdes, quatre pays mentionnent explicitement que les syndicats sectoriels doivent se trouver affiliés à une confédération reconnue, dans le cadre d'une forme de reconnaissance que l'on pourrait qualifier de verticale. Il s'agit de la Belgique, de la France, et de l'Espagne. Le Luxembourg (loi du 12 juin 1965) ne reconnaît la capacité de signature de conventions collectives de travail qu'aux organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national (et non à leurs membres).

Il nous faut cependant remarquer qu'une fois de plus, deux ensembles semblent se dégager à cet égard. Dans les pays scandinaves et anglo-saxons, il n'existe à proprement parler pas de modes de reconnaissance des organisations syndicales par les pouvoirs publics. La reconnaissance est donc essentiellement mutuelle (les conflits se trouvant sanctionnés par des procédures d'arbitrage ou via les tribunaux du travail), et aucun critère explicite n'est avancé pour départager les organisations qui peuvent entrer dans le champ des relations professionnelles. Ceci ne semble pas avoir affecté la stabilité du paysage des relations professionnelles dans ces pays.

En Irlande et au Royaume-Uni, la reconnaissance se déroule avant tout au niveau de l'entreprise, et se trouve dès lors plus souvent soumise à fluctuation que dans les pays d'Europe continentale. Par exemple ; la reconnaissance au Royaume-Uni a pu être réversible dans une certaine mesure, et un certain nombre d'entreprises ont ainsi abandonné leur pratique de relations professionnelles au profit d'approches individualisées de fixation des salaires et des conditions de travail. Cette tendance sera peut-être affectée par les nouvelles dispositions légales en vigueur, permettant une reconnaissance de la présence syndicale en l'absence du consentement de l'employeur..

Comme nous l'avons déjà vu, le Portugal et l'Italie ne mentionnent pas de tels critères. Dans le premier cas, le côté relativement marginal de la négociation collective (dans un contexte caractérisé par une intervention encore importante des pouvoirs publics) explique sans doute en partie cette absence de structuration forte, qui occasionne néanmoins des cas de parallélisme de conventions collectives.

Le législateur italien réfère bien dans le Statut du Travailleur de 1970, à la notion de « syndicats les plus représentatifs », mais celle-ci ne s'est jamais trouvée définie. Si l'on prend en compte l'évolution des relations professionnelles dans le pays, malgré la persistance d'une fragmentation importante dans certains secteurs (en particulier le secteur public), il semble bien que l'on s'oriente vers un système plus fermé que par le passé, et qui en pratique octroierait un rôle central aux trois plus grandes confédérations (CGIL, CISL, UIL). Ceci se passe par l'adoption progressive de dispositions qui, si elles ne constituent pas une « Loi sur la reconnaissance des organisations syndicales », semblent peu à peu restreindre le champ de la négociation collective sectorielle et au niveau de l'entreprise à celles-ci.

3.3 L'indépendance

Dans quelques pays, l'indépendance de l'organisation vis-à-vis des autres parties des relations professionnelles est également mentionnée comme critère de reconnaissance. Il s'agit de l'Autriche, de l'Allemagne, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

3.4 La capacité de conflit et le syndicalisme autonome

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un critère repris par les textes légaux qui régissent la reconnaissance des organisations syndicales ou d'employeurs, bien évidemment, la capacité des organisations syndicales ou d'employeurs d'organiser avec ses membres un rapport de force social vis-à-vis de sa ou ses contreparties joue un rôle non négligeable dans la reconnaissance pour la négociation collective. Elle peut être utilisée par des acteurs ne bénéficiant pas d'une reconnaissance établie, comme instrument permettant de s'inscrire dans le champ des relations professionnelles en démontrant ainsi leur capacité d'action. C'est notamment le cas du syndicalisme dit « autonome ». Un recensement de telles organisations n'a pas été effectué dans le cadre la présente étude. Toutefois, de telles organisations sont signalées par les experts nationaux en France (notamment la FEN dans l'enseignement, SUD, dans plusieurs entreprises publiques),

en Italie (bon nombre d'organisations de taille variable, parfois importante, ainsi que les *Cobas* « Comités de base », en Espagne (où persiste notamment les mouvements anarcho-syndicalistes, ainsi que certains syndicats autonomes de fonctionnaires ou d'enseignants, en Belgique, l'UNSI (syndicats de fonctionnaires), et le Syndicat indépendant des cheminots. Hormis le cas italien, le rôle de ces organisations dans la négociation collective est bien souvent réduit, voire négligeable. Toutefois, leur capacité à initier des mouvements et des conflits sociaux est bien réelle.

3.5 Remarques complémentaires

Deux commentaires supplémentaires sont nécessaires pour bien mettre en perspective les règles de reconnaissance que nous venons de décrire :

- Tout d'abord, les normes décrites ci-dessus concernent l'accès à la négociation collective essentiellement. Les autres formes de dialogue social (consultation, négociation tripartite, gestion paritaire) découlent en partie de la reconnaissance pour la négociation bipartite, en particulier, la négociation d'accords tripartite qui met le plus souvent en scène les mêmes acteurs (ie les confédérations reconnues au niveau central ou parfois sectoriel). Toutefois, même dans ces cas, et le plus souvent lors de consultations qui peuvent se dérouler dans des instances instituées ou de manière moins formelle, d'autres acteurs peuvent se trouver invités à représenter des intérêts qui ne prennent traditionnellement pas part aux relations professionnelles : c'est le cas des Chambres de commerce et d'industrie, de groupes de pression sectoriels, de représentants d'organisations non gouvernementales diverses.
- Par ailleurs, même si les organisations d'employeurs ne constituent pas le cœur de ce rapport, on ne peut constater que dans la plupart des cas, il n'existe pas de règles de représentativité qui leur soit propre, et ce même si une compétition et des conflits peuvent exister dans la représentation. La cause de conflit la plus commune concerne les organisations rassemblant les PME qui dans certains pays ne s'estiment pas suffisamment représentées par l'organisation d'employeur la plus importante. Hormis l'Espagne pour qui un critère quantitatif s'applique aux organisations d'employeurs afin qu'elles puissent valablement signer des conventions collectives, les autres législations nationales ne semblent pas intervenir à ce niveau. Il existe donc le plus souvent une asymétrie dans les règles de reconnaissance

4. Le niveau européen

Il n'est pas inutile de brièvement comparer le rôle joué par les différents mécanismes décrits plus hauts, et ceux qui se trouvent mis en œuvre depuis quelques années dans le cadre du Dialogue Social Européen.

La reconnaissance des partenaires sociaux admis au Dialogue social européen procède en plusieurs temps.

1. Au niveau interprofessionnel, la Commission Européenne avait déterminé en 1993 dans une Communication¹³ trois critères déterminant l'accès des organisations d'employeurs et de salariés au processus de consultation établi par l'article 3 de l'Accord sur la Politique Sociale. Ainsi, les organisations devraient:

- «(1) être interprofessionnelles, sectorielles ou catégorielles et être organisées au niveau européen;*
- (2) être composées d'organisations elles-mêmes reconnues comme faisant partie intégrante des structures des partenaires sociaux des États membres et avoir la capacité de négocier des accords et être, dans la mesure du possible, représentatives dans tous les États membres;*

¹³ COM(93) 600 final du 14 décembre 1993, Communication de la Commission concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, §24

(3) disposer de structures adéquates leur permettant de participer de manière efficace au processus de consultation¹⁴».

Par la suite, en 1998¹⁵, une nouvelle communication créait le concept de « comité de dialogue sectoriel », destinés à remplacer les *comités paritaires* et *groupes de travail informels* existants et qui constituaient jusque là le lieu des relations sectorielles instituée entre employeurs et salariés au plan européen. Le rôle de ces derniers est, à l'heure actuelle, essentiellement de consultation, sans préjuger d'une extension future de celui-ci comme ce fut le cas au plan interprofessionnel. En ce qui concerne l'étendue de leurs compétences, « *Les Comités : sont consultés sur les développements au niveau communautaire ayant une incidence sociale ; et développent et favorisent le dialogue social au niveau sectoriel*¹⁶.

En ce qui concerne les conditions d'accès pour les organisations d'employeurs et de salariés qui pourraient être amenées à faire partie de ces comités et/ou introduire une demande conjointe pour leur constitution, elles renvoient comme pour le niveau intersectoriel à la notion de représentativité, et sont largement similaires à celles énoncées plus haut dans le cadre de la communication de 1993. Les organisations doivent ainsi :

«(1) appartenir à des secteurs ou des catégories spécifiques et être organisées au niveau européen;

(2) être composées d'organisations elles-mêmes reconnues comme faisant partie intégrante des structures des partenaires sociaux des États membres et avoir la capacité de négocier des accords et être, représentatives dans plusieurs États membres;

(3) disposer de structures adéquates leur permettant de participer de manière efficace au processus de consultation¹⁷»

Comme on peut le constater, les changements portent sur la disparition des exigences concernant le caractère interprofessionnel des organisations, leur implantation dans l'ensemble des États membres, même si elles n'étaient pas formulées de manière très contraignante, les nouvelles contraintes ne requièrent désormais que les organisations d'employeurs ou de salariés doivent seulement être représentatives dans *plusieurs* d'entre eux. A terme, cet assouplissement de la condition d'implantation pourrait poser un problème de démarcation, dans la mesure où aucun critère précisant un nombre minimal d'États membres n'est présenté pour la mettre en œuvre.

2. Ces deux textes restreignent le champ des possibles à quelques organisations. Toutefois la dynamique du Dialogue social et la conclusion effective d'accords repose sur une dimension de reconnaissance mutuelle : en effet, les organisations correspondant aux critères et règles définis par la Commission peuvent et doivent librement se reconnaître (ou non) comme interlocuteurs, en particulier dans le cadre du Dialogue sectoriel, où leur création est soumise à une demande conjointe de la part des futurs partenaires sociaux. Ceci peut occasionner des conflits. En pratique les quelques tensions qui ont existé à ce jour ont concerné : la représentation des PME (et l'UEAPME qui contestait l'Accord-Cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP, et la CES en 1997, rejeté par la Cour de Justice), ainsi que des conflits qui ont opposé des organisations syndicales minoritaires avec les fédérations sectorielles de la CES (en majorité dans le secteur public). Hormis le cas du secteur public local, au moment de la rédaction de ce rapport, la plupart de ces conflits se trouvaient en passe d'être résolus, soit par accord de coopération

¹⁴ Pour une discussion plus approfondie de ces critères, nous renvoyons à la première étude, portant sur les organisations d'employeurs et de salariés au niveau « interprofessionnel »

¹⁵ Communication de la Commission concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen *Adapter le Dialogue social au niveau communautaire*, COM(98)-322 du 20 mai 1998., Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes Annexe II

¹⁶ Ibidem, §2.

¹⁷ COM(98)322 du 20 mai 1998, §1.

entre organisations (cas le plus fréquent, qui s'est déroulé entre la CEC et Eurocadres autour de la représentation des cadres et des professionnels qualifiés, ou encore entre l'UEAPME et l'UNICE dans le cas précité).

3. On peut établir une certaine similitude entre la procédure ainsi établie, et les mécanismes de reconnaissance qui existent dans les pays où prédomine la reconnaissance mutuelle, à travers deux traits caractéristiques : la fixation d'un cadre légal relativement lâche par les pouvoirs publics, à l'intérieur duquel « évoluent » les organisations de partenaires sociaux. Avec bien entendu des différences significatives qui tiennent :

- à la nature même du Dialogue social européen, qui n'a pour l'instant consisté qu'en la négociation d'accords de portée relativement restreinte, et qui ne correspondent pas encore à de la négociation collective sur des sujets se caractérisant par des enjeux exacerbés, comme les salaires ou la durée et l'organisation du travail ;
- à la nature des organisations en jeu (dans biens des cas, des confédérations de confédérations, à la marge de manœuvre parfois restreinte) ;

5. Les conflits et évolutions

Même si, comme nous avons tenté de le décrire, les mécanismes et systèmes de reconnaissance en vigueur dans les États membres de l'UE se caractérisent avant tout par leur stabilité, ceux-ci peuvent connaître divers conflits où évolutions qui, à terme pourraient marquer des changements significatifs dans les relations professionnelles. Nous allons brièvement les reprendre ici. Nous laisserons ici de côté les évolutions structurelles, comme la privatisation de certaines entreprises publiques.

- *En Autriche, le paysage des relations professionnelle se caractérise par une importante stabilité. Une récente tentative par le parti de la droite populiste FPÖ de former un nouveau syndicat n'a pas recueilli l'intérêt des employeurs.*
- *En Belgique, la dernière grande modification dans les critères de représentativité date des années 80, avec l'ajout de dispositions concernant les organisations de cadres et destinées à faire entrer la Confédération Nationale des Cadres – CNC dans le champ des relations professionnelles. Certaines fusions ont eu lieu au sein des confédérations syndicales. Les plus importants mouvements de fond sont la tendance à la régionalisation de la négociation collective et du poids associé des structures régionales au sein des confédérations syndicales et d'employeurs jusqu'ici nationales*
- *Outre un transfert de légitimité des grandes confédérations vers les organisations sectorielles, en raison du mouvement de décentralisation organisée qu'ont connu les relations professionnelles au Danemark, l'expert danois note un mouvement de fusion en prévision, en vue de constituer une importante organisation d'employeurs pour le secteur des services (ServiceErhvervene). Celui-ci se double d'une autre tendance aux fusions, entre deux types d'organisations jusque là séparées du côté patronal : les organisations d'employeurs (avec pour seule compétence les relations professionnelles), et les organisations représentant les intérêts économiques du secteur (trade ou industry organisations). Cette tendance ne se trouve pour l'instant pas suivie du côté syndical.*
- *En Allemagne, hormis la grande fusion qui a rassemblé les organisations syndicales du secteur des services (banques et assurances, postes et télécommunications, secteur public et transport) et des média en 2001 sous la bannière de Ver.di (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft), l'expert allemand note une tendance à une certaine dualisation dans l'organisation collective des employeurs (soit via des firmes qui s'affilient à une organisation d'employeurs en s'excluant a priori de la couverture des conventions collectives signées par celle-ci, soit via la constitution spontanée de « communautés de négociation » en dehors des organisations d'employeurs*

traditionnelles. Ceci fait en partie écho à l'asymétrie des conditions que connaissent les entreprises en ex RDA et ex RFA respectivement.

- *En Espagne, la principale source de conflit a pour objet, du côté des employeurs, la représentation des petites et moyennes entreprises. Le système de représentation est de reconnaissance ne connaît pas de mutations ni de pressions majeures, hormis parfois en provenance de petites organisations syndicales, exclues par les seuils de représentativité existant.*
- *Du côté irlandais, également, des conflits existent dans la représentation des PME, entre la Small Firms Association – SFA affiliée à la principale organisation d'employeurs (l'IBEC), et l'Irish Small and Medium Enterprises association – ISME, avec pour objet l'exclusion de cette dernière du processus de concertation tripartite. Plusieurs conflits importants ont eu lieu avec comme enjeu la reconnaissance d'organisations syndicales en entreprise, notamment au sein de la compagnie ferroviaire publique (qui de manière ultime ont causé des tensions importantes entre l'ATGWU, syndicat britannique qui affine environ 47.000 membres en République d'Irlande, et l'ICTU, pour des raisons de démarcation). Des conflits surviennent également lors de l'implantation d'entreprises nord-américaines qui ne possèdent pas de tradition de relations professionnelles, autour de la reconnaissance des organisations syndicales. D'une manière générale, la reconnaissance de la présence syndicale en entreprise demeure un enjeu conflictuel, bien que le caractère volontaire des procédures d'arbitrage et de conciliation ne semble pas remis en question.*
- *En France, en raison du tassement électoral de la CFE-CGC et de la CFTC, un débat existe sur la légitimité de la représentativité irrefragable de ces organisations, en regard notamment de la montée d'autres syndicats : l'UNSA (fonction publique), et « le groupe des dix » qui rassemble diverses petites organisations. Les deux plus importantes confédérations (CGT et CFDT) ont proposé désormais que toute convention collective soit désormais signée par des organisations représentant au moins 50% des travailleurs. A l'heure actuelle toutefois, aucune mesure concrète n'a encore vu le jour dans ce cadre.*
- *En Italie, les évolutions notées par les experts nationaux vont dans le sens d'un « rétrécissement » du pluralisme, à travers une plus grande importance accordée aux trois plus puissants syndicats (CGIL, CISL, UIL) dans les Comités d'entreprise (RSU), et dans le secteur public, développements qui pourraient avoir un effet d'entraînement ou au moins exercer une influence sur la situation du secteur privé. Une loi sur la représentativité ne semble toutefois pas à l'ordre du jour pour l'instant.*
- *Une évolution significative qu'a connu le Luxembourg est la disparition d'un syndicat de cadres (FEP-FIT et Cadres).*
- *Les évolutions constatées au Portugal adoptent plusieurs directions différentes : une tendance à l'augmentation de la négociation de conventions sectorielles, aux dépens de la négociation professionnelle ; une augmentation du pluralisme dans la représentation des intérêts des employeurs, et une diminution progressive des interventions autoritaires des pouvoirs publics dans les relations professionnelles. Le pluralisme syndical (notamment basé sur des clivages idéologiques) semble se maintenir, de même que sa principale conséquence, l'existence de conventions collectives conclues parallèlement.*
- *Au Royaume-Uni, la nouvelle loi introduisant sous certaines conditions une procédure de reconnaissance des organisations syndicales indépendamment de la volonté de l'employeur via une procédure d'arbitrage est encore de facture trop récente que pour être évaluée. Selon le rapport 2001 de l'ACAS (Advisory Conciliation and Arbitration Service), 51 entreprises ont été concernées par la nouvelle procédure.*