

Le rôle de l'extension dans la solidité et la stabilité de la négociation collective en Europe

Thorsten SCHULTEN, Line ELDRING et Reinhard NAUMANN¹

Cet article va au-delà des discours empreints de légalisme pour examiner la question de l'importance, aujourd'hui, de l'extension des conventions collectives dans le développement et la stabilité des systèmes de négociation collective en Europe. En premier lieu, il discute quelques arguments théoriques sur les avantages et les inconvénients de l'extension des conventions collectives et analyse son importance du point de vue des différents acteurs sociaux (l'État, les syndicats et les employeurs). Il livre ensuite un aperçu empirique des différentes conditions légales de recours à l'extension en Europe, et de l'ampleur de son utilisation en pratique. Puis les auteurs analysent les tendances les plus récentes en matière d'utilisation de l'extension, en s'appuyant sur les exemples du Portugal, de la Norvège et de l'Allemagne. L'article examine également l'importance de l'extension dans la couverture par la négociation collective en Europe, et se demande dans quelle mesure elle est liée au pouvoir d'organisation des syndicats et des employeurs. Enfin, les arguments principaux sont synthétisés, de manière à ouvrir la discussion sur le rôle qu'aura à jouer l'extension à l'avenir dans la solidité et la stabilité de la négociation collective en Europe.

Près des deux tiers des salariés de l'Union européenne sont dans le champ d'un accord collectif, ce qui fait du taux de couverture conventionnel européen le plus élevé des régions du monde (European Commission,

1. Thorsten Schulten est chercheur à l'Institut de recherches économiques et sociales (WSI) de la Fondation Hans-Böckler. Line Eldring est chercheuse à l'Institut de recherches sur le travail et les questions sociales (Fafo). Reinhard Naumann est chercheur à l'Observatoire européen des politiques de l'emploi, EurWORK, et correspondant portugais de la Fondation Hans-Böckler. Cet article a initialement paru sous le titre « The Role of Extension for the Strength and Stability of Collective Bargaining in Europe », in Van Gyes G., Schulten T. (eds.) (2015), *Wage Bargaining Under the New European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, ETUI, p. 361-400. Nous remercions les auteurs et l'éditeur d'avoir autorisé cette traduction, réalisée par Catherine Vincent.

2015:28). La cause de cette couverture relativement élevée réside en premier lieu dans la prédominance de la négociation de branche² dans beaucoup de pays européens (Keune, 2015). Il y a une relation nette entre niveau et ampleur de la couverture par la négociation collective puisque les pays où la négociation de branche est dominante ont en général un taux de couverture conventionnelle supérieur à ceux où domine la négociation d'entreprise (Visser, 2013). Alors que les accords collectifs multi-employeurs couvrent une unité de négociation comprenant différentes entreprises – le plus souvent une branche ou un secteur – indépendamment de l'état de leurs relations professionnelles, dans les systèmes de négociation d'entreprise, l'existence d'accords collectifs dépend directement du rapport de force entre salariés et employeurs de chaque entreprise individuelle.

Dans les deux dernières décennies, la plupart des systèmes traditionnels de négociation de branche en Europe ont subi de profonds changements et ont donné plus de place à la négociation d'entreprise (Marginson, 2014). Dans la plupart des cas, la décentralisation de la négociation collective s'est faite de manière « organisée » dans le cadre des accords de branche et a souvent conduit à un système à deux ou plusieurs niveaux de négociation. Cependant, dans le contexte actuel de crise économique, un certain nombre de pays européens, particulièrement en Europe du Sud, ont connu l'émergence d'une forme de décentralisation plus radicale, aboutissant à un affaiblissement de la négociation de branche et un fort déclin de la couverture conventionnelle (Schulten, Müller, 2015 ; Cruces *et al.*, 2015).

La force et le développement de la négociation de branche dépend principalement de deux facteurs. Le premier est l'existence de parties à la négociation puissantes et englobantes qui peuvent garantir une certaine couverture conventionnelle à travers leur propre force organisationnelle. Durant les deux dernières décennies, cependant, le taux de syndicalisation a décliné dans presque tous les pays européens, conduisant à un affaiblissement significatif du pouvoir syndical de négociation. Dans ce contexte, il est d'autant plus étonnant que le développement de la négociation de branche et la couverture conventionnelle soient restés aussi stables dans beaucoup de pays européens (OCDE, 2012a ; Visser, 2013). En effet, il y a un deuxième facteur qui détermine le développement et la stabilité des systèmes de négociation de branche : l'existence de politiques de soutien et de régulation de la part de l'État.

2. Le terme anglais utilisé par les auteurs est *multi-employer bargaining* qui n'a pas de traduction directe compréhensible en français. Cette notion désigne le plus souvent la négociation de branche, niveau dominant en Europe continentale. Cependant, dans certains pays, il existe des niveaux de négociation infra-branche : sectoriels ou entre des groupements d'entreprises (comme au Portugal, par exemple). Le choix a été fait de traduire *multi-employeur bargaining* par négociation de branche, terme habituel pour un lectorat français, et de préciser quand les auteurs visent d'autres niveaux que la branche (note de la traductrice).

Comme l'ont déjà argumenté Traxler *et alii* (2001:194ff), dans beaucoup de pays européens, le soutien de l'État est la variable principale expliquant le haut niveau de couverture conventionnelle. L'instrument le plus important en la matière est l'extension administrative des accords collectifs qui les rend applicables au-delà des parties immédiatement contractantes, couvrant tous les lieux de travail et les salariés d'un certain champ et/ou secteur. La portée des accords peut ainsi être accrue significativement, renforçant de ce fait l'ensemble du système de négociation collective.

Malgré l'importance des politiques étatiques de soutien de la stabilité de la négociation collective, il y a encore peu d'études qui examinent la question de l'extension dans une perspective comparative (Traxler, Behrens, 2002 ; Ahlberg, Bruun, 2009 ; Stokke, 2010 ; Kamanabrou, 2011 ; Kerckhofs, 2011 ; Schulten, 2012 ; Visser, 2013). C'est pourquoi les analyses développées dans cet article vont au-delà des discours legalistes dominants pour se poser la question de la portée réelle de l'extension dans le développement et la stabilité des systèmes de négociation collective en Europe. Tout d'abord, nous discutons quelques arguments théoriques relatifs aux avantages et inconvénients de l'extension des accords collectifs et analysons sa signification pour les différents acteurs (l'État, les syndicats et les employeurs) (I). Ensuite, nous présentons un aperçu empirique des différentes conditions légales de l'extension en Europe, de sa diffusion et de son utilisation pratique (II). Dans le point suivant, les évolutions les plus récentes dans l'utilisation de l'extension sont approfondies au travers des exemples du Portugal, de la Norvège et de l'Allemagne (III). L'article analyse également l'importance de l'extension pour la couverture conventionnelle et s'interroge sur ses liens avec le pouvoir organisationnel des syndicats et des employeurs (IV). Enfin, la synthèse des principaux arguments permet de discuter du rôle futur de l'extension au regard de la solidité et de la stabilité de la négociation collective en Europe.

I. La fonction de base de l'extension des accords collectifs

La fonction de base des procédures d'extension est étroitement liée à la nature particulière et à l'objet des accords collectifs. Enraciné dans le déséquilibre structurel des rapports de pouvoir entre travail et capital, l'objectif originel des accords collectifs était de limiter la concurrence entre les travailleurs individuels au moyen d'arrangements collectifs et de sauvegarder certains standards (minimaux) de travail. Au fil du temps, cependant, avec l'émergence de systèmes nationaux de négociation collective, les fonctions de régulation sociale et économique des accords collectifs se sont étendues, particulièrement en Europe de l'Ouest (Bispinck, Schulten, 1999 ; Visser, 2013). Du point de vue des travailleurs, la *fonction de protection* immédiate a été complétée par une *fonction de redistribution et de participation*, leur permettant

d'exercer une participation démocratique au développement économique. Dans la perspective des employeurs, les accords collectifs ont principalement une *fonction de cartel* en créant un certain ordre concurrentiel dans lequel la concurrence sur les salaires et les coûts du travail est largement abolie. De plus, il existe une fonction d'ordre et de paix sociale qui assure que, durant la validité de l'accord collectif, les entreprises peuvent compter sur une conduite prévisible et plutôt ininterrompue de leurs activités économiques. Enfin, du point de vue de l'État, les accords collectifs, dont la caractéristique particulière est d'être une « autorégulation autonome » (Sinzheimer, 1916/1977), ont une importante *fonction d'allègement de la charge de l'État* en ce qu'ils permettent aux pouvoirs publics d'éviter de régler des questions potentiellement conflictuelles en matière de travail, de salaire et, dans une certaine mesure, de politique sociale.

Le degré auquel la négociation collective accomplit ces fonctions régulatrices dépend avant tout de la portée des systèmes respectifs de négociation, qui est elle-même déterminée par trois facteurs essentiels. Le premier élément significatif est le niveau de négociation qui définit l'applicabilité de l'accord collectif, à la fois géographiquement (territorial/national) et fonctionnellement (entreprise, secteur ou branche). Le deuxième, la couverture de l'accord collectif, dépend directement de la force organisationnelle des organisations patronales et syndicales impliquées. Ceci tient au fait que les accords collectifs ne sont directement applicables qu'aux parties concernées, en l'occurrence les travailleurs syndiqués dans les entreprises adhérentes.

Le troisième et dernier élément, l'ampleur de la couverture par un accord collectif peut être élargie en étendant son applicabilité aux travailleurs et entreprises qui ne sont pas organisés dans l'une ou l'autre des parties contractantes. Une distinction fondamentale peut être faite ici entre deux dimensions. Tout d'abord, il existe une extension de la couverture conventionnelle aux travailleurs non syndiqués dans des lieux de travail organisés. Dans le but d'éviter que les employeurs des lieux de travail couverts par un accord collectif ne se dérobent à son application en embauchant des salariés non syndiqués, la plupart des pays européens ont des procédures légales *erga omnes* pour ce cas de figure (Kamanabrou, 2011). Ce qui veut dire que dans les lieux de travail couverts par un accord collectif, les dispositions de ces accords s'appliquent automatiquement aux salariés non syndiqués. En pratique, même dans les pays qui n'ont pas de procédure *erga omnes*, comme l'Allemagne ou la Norvège, les dispositions des accords sont en général appliquées à l'ensemble des salariés des lieux de travail couverts. L'intérêt bien compris des employeurs est une des raisons de cette égalité de traitement entre syndiqués et non-syndiqués car, dans le cas contraire,

des dispositions négociées plus avantageuses constitueraient pour les salariés une forte incitation à se syndiquer.

La seconde dimension est l'extension de la couverture conventionnelle aux lieux de travail non organisés. Là, le moyen le plus couramment utilisé est la *déclaration d'application générale* par laquelle l'État, dans un acte réglementaire, étend le champ de l'accord collectif au-delà des lieux de travail directement membres d'une partie contractante. De plus, un certain nombre de pays ont des équivalents fonctionnels à l'extension qui permettent aussi à l'État de garantir un haut niveau de couverture conventionnelle. Une possibilité est d'avoir une procédure légale *erga omnes* qui s'applique aussi aux employeurs et par laquelle l'accord collectif est presque automatiquement applicable aux entreprises non organisées. En outre, l'État peut aussi incorporer dans la législation les conditions auxquelles doivent se conformer les accords collectifs en vigueur (Schulzen *et al.*, 2012). Cependant, cette procédure – connue en Allemagne sous le nom de « petite extension » – est limitée aux marchés publics, contrairement à la « grande extension ». Enfin, l'État peut dès le départ concéder le droit de négociation collective uniquement à certaines instances – comme les chambres économiques – auxquelles l'adhésion est obligatoire, ce qui est un moyen indirect d'arriver à une couverture totale par des accords collectifs. C'est le cas, par exemple, en Autriche.

Le soutien étatique à l'extension des accords collectifs au moyen de la *déclaration d'application générale* ou de tout autre équivalent fonctionnel se heurte parfois aux intérêts contradictoires entre les parties à la négociation (pour un exemple ancien, voir Hamburger, 1939). Du point de vue à la fois des employeurs et des salariés, l'extension des accords collectifs présente l'avantage d'empêcher les entreprises individuelles d'obtenir un avantage compétitif en appliquant des normes moins favorables que celles négociées collectivement. Ce qui constitue un apport substantiel pour la stabilité du système de négociation collective dans la mesure où la concurrence par des *outsiders* tend à fragiliser la fonction de cartel des accords collectifs et peut, si elle devient suffisamment répandue, exercer une pression telle que l'existence même de ces accords soit remise en cause. D'un autre côté, les employeurs peuvent voir un certain niveau de concurrence extérieure comme hautement souhaitable car elle ouvre une possibilité de sortie des accords pour les firmes et, de ce fait, accroît leur pouvoir de négociation vis-à-vis des syndicats.

Basée sur les modèles néoclassiques d'*insider/outsider*, la thèse a aussi été avancée que les grandes entreprises bien implantées sur leur marché ont un intérêt particulier à l'extension car elle permet d'imposer certaines normes négociées collectivement que les firmes nouvellement créées seraient incapables de respecter. De telles normes décourageraient l'entrée sur le

marché de nouvelles entreprises (Haucap *et al.*, 2001) et de ce fait pourraient avoir des effets négatifs sur les performances économiques globales (Murtin *et al.*, 2014 ; Villanueva, 2015). Cependant, une objection à cette vision de l'extension comme instrument de protectionnisme pour les *insiders* sur un marché est que les dispositions des accords collectifs constituent seulement des normes minimales souvent dépassées au moyen de négociations locales additionnelles précisément dans les plus grandes entreprises bien implantées. Quand de nouveaux marchés sont créés, on rencontre fréquemment, au contraire, le problème d'un manque d'accords de branche contraignants, ce qui conduit souvent à une détérioration significative des conditions de travail du fait d'une concurrence portant principalement sur les coûts du travail. Cela a souvent été le cas, par exemple, après la libéralisation et la privatisation de services publics (Schulten, Brandt, 2012).

Dans les débats juridiques, l'extension des accords collectifs est souvent critiquée comme une violation de ce que l'on appelle la « liberté négative d'association » (voir par exemple Sittard, 2010). Ce terme est utilisé surtout pour désigner le droit des entreprises de décider volontairement de ne pas adhérer à une association d'employeurs et de mettre en place leurs propres arrangements en matière de conditions de travail. Cependant, d'autres juristes adoptent le point de vue – qui en Allemagne a été confirmé par la Cour constitutionnelle fédérale – que, bien que l'extension des accords collectifs impose des restrictions à la liberté de décision des entreprises semblables à celles des dispositions légales, elle ne peut toutefois pas être considérée comme une violation de la liberté négative d'association tant qu'elle n'est pas assortie d'une quelconque obligation d'adhérer à une organisation particulière (voir par exemple Kempen, 2006:1105 ; Lakies, 2006:1339). Une position similaire a été prise par l'Organisation internationale du travail (OIT) qui, dans sa recommandation n° 91 de 1951, désigne explicitement l'extension comme un instrument possible pour promouvoir la négociation collective. Pour l'OIT, tant que l'extension concerne des accords qui ont été conclus par les parties les plus représentatives des deux côtés, elle ne constitue pas une violation de la liberté d'association (Gernigon *et al.*, 2000:62f).

Du point de vue de l'État, l'extension est un moyen pour soutenir le système de négociation collective sans interférer dans l'autonomie de décision des parties contractantes. C'est un « acte législatif d'un genre particulier » (Lakies, 2006:1342) par lequel les normes négociées collectivement acquièrent la qualité de droits sociaux généraux. De cette façon, l'État peut accroître ses propres pouvoirs d'orientation sans avoir – comme, par exemple, dans le cas du salaire minimum – à prendre la responsabilité du contenu substantiel des mesures. Dans bien des cas, la fonction de délégation que les accords collectifs jouent pour les États ne peut devenir

opérationnelle que lorsque les dispositions concernées des accords ont été rendues d'application générale. C'est tout particulièrement le cas quand des tâches de politiques sociales sont déléguées aux parties à la négociation mais aussi dans le cas, par exemple, de la mise en place de salaires minimaux décents.

À première vue, les organisations syndicales ont une position plutôt ambivalente par rapport à l'extension des accords collectifs. Contrairement aux organisations d'employeurs, les syndicats craignent souvent que l'extension puisse tendre à affaiblir leur pouvoir organisationnel, dans la mesure où elle réduit l'incitation à adhérer à un syndicat et augmente notablement les risques de « passagers clandestins ». Elle implique aussi une plus grande dépendance politique à l'État et, en fonction de la couleur politique du gouvernement au pouvoir, elle peut devenir un moyen d'action contre les syndicats. Le scepticisme vis-à-vis de l'extension est particulièrement fort parmi les syndicats puissants ayant un taux de syndicalisation relativement élevé.

D'un autre côté, l'expérience montre que les syndicats ne sont pas souvent en position d'assurer une couverture globale aux accords collectifs en s'appuyant uniquement sur leurs propres forces organisationnelles. En l'occurrence, l'extension des accords collectifs permet à un syndicat d'étendre considérablement son influence au-delà de son propre champ d'adhésion et d'exercer un pouvoir de réglementation publique. Ainsi, une pratique d'extension bien établie peut aussi être vue comme l'expression d'un « pouvoir institutionnel » des syndicats (Schmalz, Dörre, 2014). Dans quelle mesure l'extension a réellement un impact négatif sur les taux de syndicalisation est une question à laquelle on ne peut répondre qu'empiriquement (voir *infra*, III).

II. La diffusion et l'usage de l'extension en Europe

Même si l'extension est principalement une caractéristique des relations professionnelles européennes, les premiers précurseurs, à la fin du XIX^e siècle, ne doivent pas être cherchés en Europe mais en Nouvelle-Zélande et en Australie (Van der Veldt, 2002). La première régulation nationale sur l'extension a été introduite en Allemagne avec l'Ordonnance sur les accords collectifs de 1918, suivie dans les années 1920 et 1930 par plusieurs autres pays européens. Avant le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, des dispositions législatives d'extension plus ou moins larges étaient en place dans 11 pays européens (Autriche, Belgique, Tchécoslovaquie, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suisse et Yougoslavie ; Hamburger, 1939). Les législations les plus globales ont été adoptées au milieu des années 1930 en France et aux Pays-Bas (Dufresne,

Maggi-Germain, 2012 ; Rojer, Van der Veldt, 2012). Pendant la Seconde Guerre mondiale, une extension a même été introduite temporairement au Royaume-Uni, qui avait autrement des relations professionnelles de tradition strictement volontariste (Kahn-Freund, 1943).

Après 1945, la plupart des pays européens ont repris le développement de leur système de négociation collective selon leur cours traditionnel d'avant-guerre. Dans de nombreux pays d'Europe continentale et du Sud, l'extension administrative est devenue partie intégrante des systèmes nationaux de négociation collective alors que les pays anglo-saxons et scandinaves n'ont principalement pas d'obligation légale au regard de l'extension. Enfin, dans les années 1990 et 2000, l'extension a été rendue légalement possible dans tous les pays d'Europe centrale et de l'Est comme base de la reconstruction de systèmes de négociation collective dans ces pays (Kohl, 2009:30).

II.1. L'importance de l'extension en pratique

Parmi les 30 pays européens considérés ci-dessous (les 28 pays de l'Union européenne plus la Norvège et la Suisse), seuls six n'ont aucune obligation légale d'extension administrative des accords collectifs (tableau 1). Ce sont, en plus du cas particulier de Chypre, deux pays nordiques : le Danemark et la Suède, ainsi que deux pays aux relations professionnelles de tradition anglo-saxonne : le Royaume-Uni et Malte. Il n'y a pas non plus d'obligation légale d'extension administrative en Italie. Cependant, du fait de l'article 36 de la Constitution italienne, tous les travailleurs ont droit à une « juste rémunération », ce qu'en cas de contestation, les tribunaux du travail italiens définissent usuellement comme la rémunération prévue par l'accord collectif applicable. Ce système peut être interprété comme une forme plus indirecte ou un équivalent fonctionnel à l'extension (Treu, 2014).

La grande majorité des États européens étudiés ici (24 sur 30) ont donc des obligations légales d'extension des accords collectifs. En pratique, l'utilisation de ces procédures diffère cependant considérablement. On peut distinguer trois groupes de pays selon que l'extension y est utilisée « fréquemment », de « manière limitée » ou « rarement ». Dans les pays avec un usage fréquent de l'extension, la majorité des accords nationaux et de branche sont régulièrement déclarés d'application générale. On trouve dans ce groupe des pays comme ceux du Benelux, la France, l'Espagne et la Finlande. Jusque récemment, ce groupe comprenait aussi la Grèce, le Portugal et la Roumanie mais ces derniers ont depuis subi une réduction radicale du nombre d'extensions après des changements fondamentaux dans les exigences légales (pour le Portugal, voir *infra*, III.1). À ce groupe peuvent être ajoutées l'Autriche et l'Italie qui ont toutes deux des équivalents fonctionnels à l'extension selon lesquels la plupart des accords

collectifs sont *de facto* d'application générale. En Autriche, la plupart des accords de branche sont signés côté employeur par les chambre économiques, auxquelles l'adhésion est obligatoire, de façon à ce que toutes les entreprises soient couvertes. Pour les quelques conventions collectives qui ne sont pas signées par les chambres économiques mais par d'autres associations d'employeurs, il existe un système complémentaire d'extension des accords. Un système de chambres similaires existait aussi en Slovaquie mais l'adhésion obligatoire a été abolie en 2008 (Banerjee *et al.*, 2013).

Le second groupe de pays est ceux ayant un usage « limité » de l'extension. Dans ces cas, l'extension est limitée à un petit nombre de branches, en général les plus intensives en main-d'œuvre et orientées vers le marché intérieur avec un nombre élevé de petites et moyennes entreprises (par exemple, la construction). On trouve dans ce groupe des pays comme l'Allemagne, la Suisse, l'Irlande et la Norvège ainsi que quelques pays d'Europe centrale et orientale comme la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovaquie.

Tableau 1. L'usage de l'extension des accords collectifs en Europe en 2015

Fréquemment : la majorité des accords de branche sont d'application générale	Belgique, Finlande, France, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne (Grèce, Portugal et Roumanie jusqu'en 2011)
Limité : seul un nombre limité de branches ont des accords d'application générale	Autriche *, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Allemagne, Norvège, Irlande, Slovaquie, Suisse (Portugal depuis 2012, Slovaquie depuis 2010)
Rarement : presque aucun accord n'est d'application générale	Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne (Grèce et Roumanie depuis 2012)
Équivalents fonctionnels : la plupart des accords collectifs sont <i>de facto</i> d'application générale	Autriche, Italie (Slovaquie jusqu'en 2009)
Pas de conditions légales permettant l'extension	Chypre, Danemark, Italie **, Malte, Suède, Royaume-Uni

* Seulement dans les secteurs et professions qui ne sont pas membres de la Chambre économique autrichienne.

** Pas de dispositions légales permettant l'extension mais des formes indirectes d'extension à travers la jurisprudence bien établie des tribunaux du travail (équivalents fonctionnels).

Enfin, on trouve un troisième groupe de pays dans lesquels les possibilités légales d'extension ne sont mises en pratique que « rarement » et où l'extension d'un accord collectif est tout à fait exceptionnelle. Ce groupe comprend les États baltes (Pärnits, 2014), la Pologne et la Hongrie ainsi que, plus récemment, la Grèce et la Roumanie.

Dans une certaine mesure, l'usage de l'extension administrative ou d'équivalents fonctionnels coïncide avec les typologies classiques des systèmes de relations professionnelles en Europe. Par exemple, en reprenant

l'approche de Jelle Visser, qui distingue un total de cinq systèmes de relations professionnelles différents en Europe (European Commission, 2009:51), le classement suivant des usages de l'extension peut être fait : les usages de l'extension sont traditionnellement plus répandus dans les pays du Sud de l'Europe (France, Grèce, Italie, Espagne et Portugal) qui sont tous, à l'exception de l'Italie, caractérisés par une forte influence de l'État. L'usage de l'extension a aussi une grande importance dans la plupart des systèmes continentaux de relations professionnelles (Autriche, Benelux, Slovaquie à l'exception de l'Allemagne et de la Suisse) mais cet usage n'y a gagné en importance que récemment (Eldring, Schulten, 2012).

Dans les modèles de relations professionnelles de l'Europe centrale et orientale post-1990, il existe en général une possibilité légale d'extension des accords collectifs mais elle est limitée ou rarement utilisée en pratique.

Enfin, on trouve les systèmes de relations professionnelles anglo-saxons et nordiques qui, malgré toutes leurs différences, sont tous deux basés sur une forte autonomie de la négociation collective avec peu d'interférence de l'État. Ainsi, dans les deux systèmes, beaucoup de pays n'ont même pas de conditions légales permettant l'extension des accords collectifs. Il y a cependant deux exceptions intéressantes : la Finlande et la Norvège. En Finlande, l'usage de l'extension a été considérablement élargi après la réforme du marché du travail du début des années 1970 (Ahlberg, Bruun, 2009 ; Hellsten, 2011), tandis qu'en Norvège, l'usage de l'extension est un phénomène beaucoup plus récent et jusqu'à présent limité à un petit nombre de secteurs (voir *infra*, III.2).

II.2. Conditions préalables et procédures d'extension

L'extension des accords collectifs est en général sujette à de nombreuses conditions préalables qui peuvent empêcher ou faciliter son développement (tableau 2). La plupart des pays ont des exigences en ce qui concerne la représentativité des accords susceptibles d'être étendus. En principe, on distingue deux variantes de base de cette représentativité : l'une repose sur le taux de couverture conventionnel, l'autre sur l'importance des organisations syndicales et patronales qui concluent l'accord.

Un premier groupe de pays où les exigences de représentativité sont déterminées par le taux de couverture inclut la Finlande, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie et la Suisse. Dans ces pays, un accord ne peut être étendu que s'il couvre déjà un certain nombre de salariés. Souvent, le seuil de couverture minimal est fixé à 50 % de l'ensemble des salariés potentiellement couverts par l'accord, sans prendre en compte le nombre d'adhérents aux syndicats. Dans le cas néerlandais, l'extension requiert une « majorité significative » de salariés couverts, ce qui en pratique est généralement interprété comme une couverture comprise entre 55 et 60 %.

**Tableau 2. Conditions préalables
et procédures d'extension en Europe en 2015**

	Conditions d'extension	Demande	Décision
Allemagne	Intérêt général Accords doivent avoir une « importance prépondérante »	Demande conjointe des deux parties signataires	Ministère du Travail après approbation par le Comité de la négociation collective
Belgique	Représentativité des parties contractantes	Une ou les deux parties signataires	Ministère du Travail
Bulgarie	Représentativité des parties contractantes	Demande conjointe des deux parties signataires	Ministère du Travail
Croatie	Intérêt général	Une ou les deux parties signataires	Ministère du Travail après consultation de la commis- sion tripartite du Conseil économique et social
Espagne	Représentativité des parties contractantes	Ni demande, ni décision requises, les accords collectifs représentatifs sont automatiquement étendus sans autres vérifications à toutes les entreprises dans le champ de négociation concerné (branche/région)	
France	Représentativité des parties contractantes	Une ou les deux parties signataires, ou l'État	Ministère du Travail après consultation de la Commis- sion nationale de la négo- ciation collective
Finlande	Au moins un des critères suivants nécessaire pour la représentativité de l'accord : 1. 50 % des salariés couverts ; 2. Haute densité organisationnelle pour les deux parties contrac- tantes ; 3. Pratique de négociation bien établie dans la branche	Pas de demande nécessaire/vérification automatique	Commission indépendante nommée par l'État
Norvège	Dossier justificatif sur les travail- leurs étrangers travaillant dans des conditions inférieures aux normes négociées	Une ou les deux parties signataires	Commission indépen- dante nommée par l'État (un membre employeur, un membre syndicat et 3 membres indépendants)
Pays-Bas	Taux de couverture conventionnelle des salariés « suffisant » (55-60 %)	Une ou les deux parties signataires	Ministère du Travail
Portugal	Taux de couverture conventionnelle des salariés de 50 % (30 % si la majorité des entreprises sont des PME)	Une ou les deux parties signataires	Ministère du Travail
République tchèque	Représentativité des parties contractantes	Demande conjointe des deux parties signataires	Ministère du Travail
Roumanie	Taux de couverture conventionnelle des salariés de 50 %	Demande conjointe des deux parties signataires	Ministère du Travail
Slovaquie	Exclusion des entreprises de moins de 20 salariés, employant plus de 10 % de salariés handicapés, intervenant sur le marché concerné depuis moins de 24 mois	Une ou les deux parties signataires	Ministère du Travail après consultation d'un comité consultatif tripartite
Slovénie	Taux de couverture conventionnelle des salariés de 50 %	Une ou les deux parties signataires	Ministère du Travail
Suisse	Taux de couverture conventionnelle des salariés de 50 % Taux de couverture conventionnelle des employeurs de 50 % dans certaines branches employant un nombre élevé de salariés étrangers	Demande conjointe des deux parties signa- taires Commission tripartite	Conseil fédéral/cantonal Commission tripartite

Dans le cas portugais, le seuil de couverture introduit en 2012 a été fixé à 50 % mais, en 2014, le gouvernement a créé la possibilité de contourner ce critère restrictif en introduisant un critère alternatif : les organisations patronales dont au moins 30 % des membres sont des petites et moyennes entreprises (PME) ne sont pas tenues d'atteindre le seuil de 50 % (voir *infra*, III.1). À l'opposé, une récente réforme de la loi sur la négociation collective allemande a aboli le précédent seuil de couverture de 50 % et lui a substitué une clause beaucoup plus vague selon laquelle l'accord doit juste avoir une « importance prépondérante ». Dans ce dernier cas, l'objectif était de donner aux parties concernées un peu plus de flexibilité dans la détermination des accords collectifs obligatoires (voir *infra*, III.3).

Une régulation plus souple existe en Finlande, qui retient comme un des critères le seuil de 50 % de couverture mais ajoute comme critère additionnel l'importance organisationnelle des parties contractantes ainsi que l'importance passée de l'accord (Hellsten, 2011). Ce qui laisse une marge discrétionnaire permettant dans certains cas que des accords ayant un taux de couverture inférieur à 50 % soient étendus. Finalement, la régulation la plus restrictive est la régulation suisse qui exige un double quorum, imposant que la moitié des salariés et des employeurs soient couverts. Cependant, dans les dernières années, certains secteurs ont été particulièrement concernés par les migrations de main-d'œuvre et, pour ceux-ci, les critères requis pour l'extension ont été assouplis en ne prenant en compte que le taux de couverture des salariés (Eldring, Schulten, 2012).

Dans le second groupe où l'on trouve, parmi les pays étudiés, la Belgique, l'Espagne, la France et beaucoup de pays de l'Europe centrale et orientale, ce ne sont pas les spécificités de l'accord collectif mais l'importance des parties signataires qui est décisive pour déterminer la représentativité de l'accord. Si les organisations syndicales et patronales contractantes sont définies comme représentatives, alors l'accord peut être étendu, peu importe son propre niveau de couverture. En conséquence, aucun taux minimum de couverture n'est requis pour étendre un accord collectif. L'idée derrière cette conception est que les organisations syndicales et patronales ne représentent pas seulement les intérêts immédiats de leurs adhérents mais accomplissent aussi une importante fonction de régulation au bénéfice de la société toute entière. Le critère qui détermine si une organisation est représentative ou non est différent d'un pays à l'autre. Du côté syndical par exemple, le critère de représentativité est souvent basé sur le taux de syndicalisation et/ou les résultats des élections des représentants du personnel au niveau des entreprises, comme c'est le cas, par exemple, en France ou en Espagne. Parfois, la représentativité est aussi déterminée en termes relatifs, c'est-à-dire que seules les organisations syndicales et patronales les plus importantes dans leurs champs respectifs sont considérées

comme représentatives. En République tchèque, par exemple, seuls les accords signés par les organisations les plus importantes peuvent être étendus (Kroupa, 2006).

En plus de la représentativité, certains pays imposent d'autres conditions à l'extension des accords collectifs. En Allemagne et en Croatie, par exemple, on trouve la disposition la plus imprécise qui énonce que l'extension doit être faite « dans l'intérêt général ». En Norvège, avant qu'un accord ne soit étendu, il faut prouver qu'à défaut les travailleurs étrangers ne bénéficient pas des dispositions négociées. Ceci reflète l'histoire des régulations norvégiennes qui ont été introduites comme moyen de lutte contre le *dumping* social du fait de la migration croissante de main-d'œuvre étrangère (voir *infra*, III.2). Enfin, certains pays ont explicitement exclu de l'extension des groupes particuliers d'entreprises. En Slovaquie, par exemple, les accords collectifs ne peuvent être étendus aux entreprises de moins de 20 salariés ou à celles créées depuis moins de 24 mois. Antérieurement, il fallait même le consentement de l'entreprise pour qu'elle soit concernée par l'extension. Cette disposition a cependant été abolie dans la dernière réforme slovaque de la négociation collective (Bednárík, 2015).

Pour initier la procédure d'extension, de nombreux pays exigent une demande explicite d'une ou des deux parties contractantes. En France, la demande d'extension peut aussi être faite par l'État (Dufresne, Maggi-Germain, 2012). Aucune demande n'est nécessaire en Finlande où tous les accords collectifs de branche sont systématiquement vérifiés pour voir s'ils pourraient être étendus. Il en va de même en Espagne qui applique une procédure *erga omnes* en vertu de laquelle tous les accords collectifs sont automatiquement étendus aux lieux de travail non syndiqués inclus dans le champ de négociation concerné, sans aucun acte réglementaire spécifique³. Des dispositions similaires existaient en Roumanie jusqu'à ce que la régulation *erga omnes* ait été abolie par la révision de la loi du travail de 2011 (Trif, 2014).

Dans la plupart des pays, la décision finale d'extension d'un accord collectif est prise par le ministère du Travail, souvent après consultation des organisations syndicales et patronales. En Allemagne, la décision doit être approuvée par la majorité du Comité national de la négociation collective qui est paritairement composé de représentants des confédérations patronales et syndicales. Les deux parties ont donc *de facto* un pouvoir de blocage de l'extension. Enfin, en Finlande et en Norvège, ce n'est pas le ministère du Travail mais une commission indépendante qui décide de l'extension.

3. La procédure *erga omnes* s'applique à toutes les conventions collectives signées par les syndicats représentatifs et les associations patronales. Il existe également quelques accords – pour la plupart locaux – signés par des organisations non représentatives. Dans ce cas, les accords ne font pas l'objet d'une extension.

Au total, les conditions et procédures pour l'extension des accords collectifs influencent aussi la fréquence de son usage en pratique. Beaucoup de pays où le recours à l'extension est fréquent préconisent la représentativité des parties contractantes comme le critère légal majeur et pas un seuil minimal de couverture conventionnelle, ce qui semble un obstacle un peu plus élevé. Les Pays-Bas sont la principale exception : ils connaissent un nombre très important d'extensions malgré un seuil minimal de couverture relativement élevé. Derrière l'histoire néerlandaise se cache un fort degré d'acceptation et de soutien des procédures d'extension aussi bien parmi les organisations syndicales que patronales (Rojer, van der Veldt, 2012). Le soutien des deux parties est aussi dans les autres pays une condition préalable majeure à l'usage fréquent de l'extension. Toutefois, dans certaines circonstances, des règles plus strictes peuvent conduire à un déclin significatif de l'extension, comme l'illustre l'exemple du Portugal (voir *infra*, III.1).

III. Les développements récents dans l'usage de l'extension – Portugal, Norvège et Allemagne

Pour discuter de manière plus détaillée les développements récents dans l'usage de l'extension, nous avons choisi de présenter trois cas nationaux : le Portugal, la Norvège et l'Allemagne. Alors que le Portugal est l'exemple d'un fort déclin dans l'usage de l'extension, en Norvège et en Allemagne, ce dispositif a récemment gagné en importance.

III.1. Portugal

Le système actuel de négociation collective au Portugal a été mis en place dans la première décennie suivant le renversement de la dictature en 1974, quand les syndicats ont pu obliger les employeurs à accepter des accords collectifs cadres globaux incluant une régulation détaillée des droits des salariés, de l'organisation du travail et des tâches effectuées (Naumann, 2006). Selon la Constitution portugaise (article 56), les organisations syndicales disposent d'un droit fondamental à la négociation collective à l'exception du secteur public où les négociations salariales restent interdites (DGAEP, 2013). Au Portugal, il y a trois types d'accords collectifs :

- des accords de branche (*Contrato colectivo de trabalho*, CCT) ;
- des accords d'entreprise (*Acordo de empresa*, AE) ;
- des accords couvrant un groupe d'entreprises (*Acordo colectivo de trabalho*, ACT).

Jusqu'à récemment, la plupart des accords collectifs étaient conclus au niveau des branches (tableau 3). Comme l'économie portugaise est principalement composée de petites entreprises, ce sont les employeurs qui ont

intérêt à établir un certain ordre dans la concurrence au sein des branches. Les accords de groupe d'entreprises sont des formes particulières de négociation multi-employeurs entre un nombre limité d'entreprises et qui se sont surtout révélés pertinents pour les industries et services publics antérieurement nationalisés. On trouve également un certain nombre d'accords d'entreprise (particulièrement dans les grandes entreprises) mais qui couvrent des thèmes assez limités.

Le rôle de l'extension dans la négociation collective portugaise

Les accords collectifs au Portugal ne couvrent directement que les salariés qui, premièrement, sont employés par une entreprise affiliée à une des organisations patronales signataires et, deuxièmement, sont membres d'une des organisations syndicales signataires. Il tombe sous le sens qu'en pratique, les entreprises appliquent les accords à l'ensemble de leurs salariés, qu'ils soient syndiqués ou non. De plus, le Portugal a une longue tradition d'extension administrative, ce qui fait que les entreprises non affiliées sont également couvertes par les accords collectifs du champ ou de la branche dont elles relèvent. Selon le Code du travail portugais (articles 514-516), le ministère du Travail a la possibilité d'étendre un accord à partir du moment où les employeurs ou les syndicats le demandent. Jusqu'à récemment, il n'y avait pas d'autres critères exigés pour l'extension (par exemple, concernant la représentativité d'un accord ou celle des parties signataires). Ainsi, dans la pratique, le Portugal avait un système d'extension quasi automatique dans lequel la majorité des accords multi-employeurs (CCT et ACT) étaient régulièrement étendus (tableau 3).

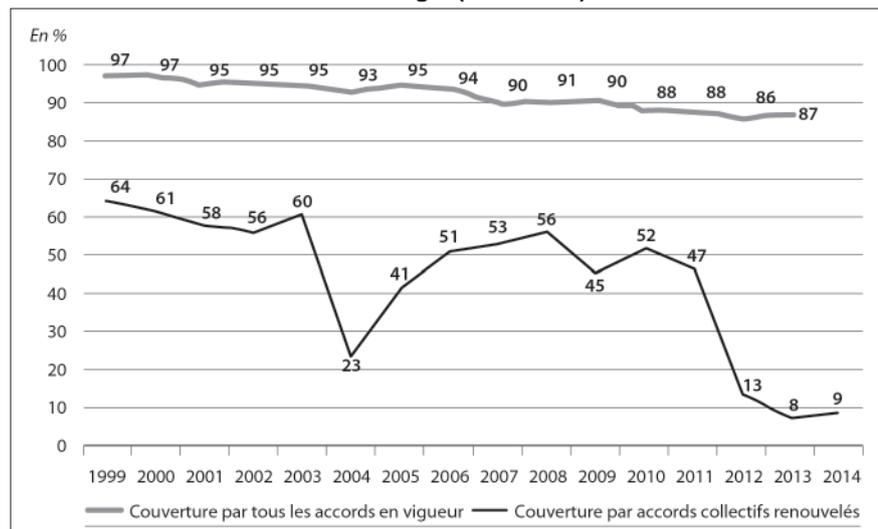
Tableau 3. Nombre d'accords et avenants signés au Portugal (1999-2014)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Accords de branche (CCT)	264	245	238	230	232	100	155	153	160	172	142	141	93	36	27	49
Accords de groupe d'entreprises (ACT)	18	22	22	19	30	15	28	26	27	27	22	25	22	9	18	23
Accords d'entreprise (AE)	105	103	100	88	80	46	73	65	64	97	87	64	55	40	49	80
Nombre total d'accords	388	371	361	338	342	162	254	245	252	296	252	230	170	85	93	152
Nombre de décrets d'extension	183	144	185	147	152	4	56	137	74	131	101	116	17	12	9	13
Salariés couverts (en milliers)	1465	1453	1396	1386	1512	600	1125	1419	1570	1704	1303	1407	1237	328	187	214

Source : DGERT (ministère du Travail portugais).

Alors que, selon différentes sources, entre seulement 11 % (Addinson *et al.*, 2015) et 18 % (ICTWSS database, voir *infra*, graphique 4) des salariés portugais sont syndiqués, le recours généralisé à l'extension a largement contribué à un taux de couverture conventionnel assez haut. Jusqu'à la fin des années 1990, presque tous les salariés étaient couverts par un accord collectif étendu. Depuis, le taux de couverture officiel n'a cessé de légèrement décliner, atteignant 87 % en 2013 (graphique 1). Le calcul du taux de couverture officielle, cependant, inclut tous les accords collectifs en cours, y compris les accords-cadres et des accords qui souvent n'ont pas été renouvelés pour une période plus longue. Si on veut mesurer l'importance réelle de la négociation collective au Portugal, le taux de couverture courant est une donnée plus significative car il ne prend en compte que les accords collectifs renouvelés dans l'année. Ce dernier peut être utilisé en particulier comme un indicateur de l'intensité de la régulation des salaires par les accords collectifs. Jusqu'à la fin des années 2000, le taux de couverture courant a oscillé entre 50 et 60 %. Le nombre annuel élevé de décrets d'extension souligne son impact sur l'étendue et la stabilité du système portugais de négociation collective. Cet impact est devenu évident quand en 2004, après plusieurs réformes législatives de la négociation collective, le gouvernement du Premier ministre Barroso a temporairement suspendu l'extension des accords collectifs et que le taux de couverture conventionnel courant a immédiatement chuté.

Graphique 1. Taux de couverture par la négociation collective au Portugal (1999-2014)



Note : en pourcentage de l'ensemble des salariés susceptibles d'être couverts par la négociation collective.
Source : DGERT (ministère du Travail), calculs des auteurs.

Changements récents des critères légaux et de la pratique de l'extension

Au Portugal, le développement de l'usage de l'extension a été fermement soutenu à la fois par les organisations syndicales et par la majorité des organisations patronales. Les critiques du système ont principalement été formulées par les économistes qui – souvent soutenus et relayés par la Banque du Portugal – voient l'extension comme une barrière à la flexibilité des salaires à la baisse, ce qui, d'un point de vue néoclassique, a des effets négatifs sur l'emploi (par exemple Addison *et al.*, 2015 ; Martins, 2014 ; Murtin *et al.*, 2014 ; Portugal, Vilarés, 2013). Ces critiques ont également été appuyées par certaines organisations internationales, comme l'OCDE, qui ont ouvertement demandé la suppression de l'extension au Portugal dans le but de promouvoir plus de négociations d'entreprise (OCDE, 2012b:10).

En 2011, quand le Portugal a été contraint de demander à l'Union européenne et au FMI un plan de sauvetage, le gouvernement national a dû signer un mémorandum d'entente (Memorandum of Understanding) avec ce que l'on appelle la « troïka », c'est-à-dire la Commission européenne, la Banque centrale européenne (BCE) et le Fonds monétaire international (FMI), dans lequel il s'engage à réaliser un ensemble de réformes dans différents domaines politiques⁴. Les politiques du marché du travail en général et la révision des mécanismes de détermination des salaires en particulier ont joué un rôle majeur dans le mémorandum.

Afin de réduire les coûts du travail et de promouvoir la flexibilité salariale au niveau des entreprises, le mémorandum exhorte le gouvernement portugais à « définir des critères clairs pour l'extension des accords collectifs et s'engager à les suivre ». De plus, il précise que « la représentativité des organisations contractantes et les conséquences de l'extension en matière de concurrence pour les entreprises non affiliées devront faire partie de ces critères » (European Commission, 2011:80). L'objectif de cette réforme a été souligné plus explicitement lors du réexamen du mémorandum : « Le nouvel engagement des autorités de ne plus accorder à partir de 2012 l'extension automatique des accords collectifs devrait réduire les pressions salariales incompatibles avec la situation économique des entreprises qui ne sont pas représentées dans le processus de négociation » (IMF, 2011:11).

Quelques mois après la signature du mémorandum, l'extension des accords collectifs a été presque totalement suspendue par le gouvernement conservateur nouvellement élu, avant même que la réforme des critères légaux de l'extension n'ait été mise en place. Finalement, le gouvernement portugais a adopté la Résolution n° 90/2012 qui introduit un seuil de 50 % selon lequel les employeurs couverts par un accord collectif doivent

4. Le mémorandum de 2011 est détaillé dans les publications de la Commission européenne (European Commission, 2011).

représenter au moins la moitié des salariés du secteur concerné avant que l'accord ne soit étendu ⁵. Le décret est passé malgré l'opposition des deux principales organisations syndicales, la Confédération générale des travailleurs portugais (CGTP-IN) et l'Union générale des travailleurs (UGT), ainsi que de la confédération patronale la plus importante, la Confederação empresarial de Portugal (CIP, Confédération des entreprises portugaises). Lors d'une rencontre avec les représentants de la troïka, la CIP a déclaré que la suspension des extensions « favorise la concurrence déloyale, restreint voire désintègre la représentation organisée des intérêts, encourage l'économie informelle et est mortelle pour la négociation collective » (CIP, 2012).

Dans la plupart des branches, la proportion de salariés couverts par l'accord collectif est nettement en dessous de 50 %, ce qui rend l'extension peu probable. Depuis 2011, le nombre annuel de décrets d'extension a varié entre 9 et 17, comparé à plus de 100 les années précédentes (tableau 3). En plus de la crise et de la profonde incertitude économique, cette baisse a constitué une autre cause importante du fort déclin du nombre d'accords de branche, aboutissant finalement à une chute drastique du taux de couverture courant jusqu'à un plancher historiquement bas de moins de 10 % (graphique 1). Même si certains observateurs ont essayé de minimiser les changements en se référant au niveau encore relativement haut de couverture conventionnelle officielle (Addison *et al.*, 2015), le fait que moins de 10 % des salariés aient vu leur accord salarial récemment renouvelé révèle une crise plus fondamentale de la négociation collective portugaise.

En réaction aux critiques grandissantes communes des organisations syndicales et patronales, le gouvernement a adopté en juin 2014 la Résolution n° 43/2014 qui modifie les critères d'extension ⁶. La nouvelle résolution ajoute un critère additionnel à l'extension qui devient aussi possible si au moins 30 % des membres des organisations patronales signataires sont des PME et très petites entreprises (TPE). Si l'on prend en considération le fait que les deux tiers des entreprises portugaises emploient quatre salariés ou moins (GEE, 2013), ce nouveau critère implique probablement que la quasi-totalité des organisations patronales seront qualifiées pour demander l'extension de leur accord collectif. Cependant, cette nouvelle réglementation n'a pour le moment pas eu d'effet immédiat sur la négociation collective. Le fait que l'extension récupère un rôle plus grand dans la stabilisation de la négociation collective reste à démontrer.

5. La Résolution n° 90/2012, adoptée le 10 octobre 2012, ouvre la possibilité d'une extension des accords pour lesquels la représentativité des organisations patronales est inférieure à 50 %, à condition que les PME du secteur soient exemptées de l'application de l'accord. Il semble qu'il n'ait pas été fait usage de cette possibilité. Texte officiel de la Résolution : Resolução do Conselho de ministros, n° 90/2012, <http://dre.tretas.org/dre/304490/>.

6. Résolution adoptée le 26 juin 2014 : Resolução do Conselho de ministros, n° 43/2014, <http://dre.tretas.org/dre/317923/>.

III.2. Norvège

La législation sur l'extension des accords collectifs ⁷ n'a été introduite qu'en 1994 comme conséquence de la signature par la Norvège de l'accord « Espace économique européen ». Le contexte était celui de la crainte que l'entrée du pays dans le marché du travail commun de l'Union européenne ne provoque un flux de main-d'œuvre étrangère « bon marché » vers la Norvège. L'objectif de la loi était de garantir que les salaires offerts aux travailleurs étrangers soient les mêmes que ceux des salariés norvégiens. Cependant, le flux attendu de travailleurs étrangers ne s'est pas réalisé et l'application de la nouvelle législation ne s'est finalement révélée pertinente qu'après l'élargissement de l'Union à l'Est en 2004. Durant les dix dernières années, la Norvège a accueilli un grand nombre de travailleurs immigrés ou détachés, provenant en particulier de la Pologne et des États baltes.

Comparé aux autres pays nordiques, le taux de syndicalisation norvégien est bas ; dans le secteur privé, seuls 50 % des salariés sont couverts par un accord collectif (Stokke *et al.*, 2013) et il n'y a pas de salaire minimum. Le flux de travailleurs immigrés venant des nouveaux pays adhérents a révélé les faiblesses préalables du système de régulation, avec des pans entiers du marché du travail plus ou moins laissés ouverts à la concurrence par les bas salaires et au « *dumping* social » (Alsos, Eldring, 2008). Bien que cela implique un changement par rapport à la longue tradition laissant aux partenaires sociaux l'entière responsabilité dans la détermination des niveaux du salaire minimum, cette évolution a poussé la confédération syndicale norvégienne, Landsorganisasjonen i Norge (LO), à demander l'extension de certains accords collectifs. Le mécanisme d'extension a très vite été considéré comme un des instruments les plus puissants pour combattre le *dumping* salarial sur le marché du travail norvégien, mais il n'y a encore que quelques accords qui aient été étendus. À l'heure actuelle, une partie des accords du bâtiment, de la construction navale, de l'agriculture, du nettoyage, de la transformation du poisson et des industries électriques sont étendus (tableau 4). Au total, les accords collectifs étendus couvrent environ 10 % des salariés du secteur privé.

Objectifs et fonctionnement

Si l'on considère l'objectif assigné aux dispositions *erga omnes*, les différences entre la Norvège et les autres pays européens sont considérables (Stokke, 2010). Dans la plupart des pays européens, le but de l'extension des accords collectifs est d'assurer leur diffusion générale sur le marché du travail. Quand la loi sur l'extension a été introduite en Norvège, il a bien été souligné que l'objectif n'était pas celui-là mais plutôt de garantir

7. Low om allmenngjøring av tariffaftaler m.v.

que les niveaux de salaire et les conditions de travail offerts aux salariés étrangers seraient les mêmes que ceux des Norvégiens. En 2010, la loi a été modifiée afin d'inclure également dans l'exposé des motifs l'objectif « d'entraver la concurrence déloyale ». Le système norvégien a aussi pris un chemin séparé pour ce qui concerne les critères que doit remplir un accord collectif avant de pouvoir être étendu. La plupart des autres systèmes européens spécifient les parties autorisées à demander l'extension, les critères que doit remplir l'accord pour être étendu et les conditions préalables à l'approbation de l'extension. En Norvège, la condition préalable à la mise en œuvre de l'extension est que, sans une telle extension, il serait probable que les salariés étrangers soient employés dans des conditions globalement inférieures aux normes stipulées par les accords collectifs de branche dont relève le secteur ou la profession concernée ou les conditions d'usage qui prévalent localement ou dans le commerce concerné. Ce type de critère n'existe dans aucun autre pays.

La décision de mise en œuvre de l'extension est prise par le Comité du tarif (Tariffnemnda) qui est nommé par le gouvernement. Le comité est composé de trois membres indépendants (actuellement, un juge du tribunal de district le préside et les deux autres membres indépendants sont des universitaires de l'université d'Oslo), d'un représentant des organisations patronales et d'un des organisations syndicales, ce qui fait que ni les unes, ni les autres ne disposent d'un droit de veto sur l'extension. Les dispositions étendues sont en général rendues contraignantes au moyen d'une régulation administrative. La loi n'autorise l'extension que des dispositions concernant les salaires et conditions de travail individuelles et exige que ces clauses soient incluses dans une décision au cas par cas. Dans certains cas, des niveaux de salaires et de conditions de travail différents de ceux stipulés par l'accord collectif peuvent être déterminés. Jusqu'à présent, très peu de dispositions d'accords collectifs ont été étendues. Le degré selon lequel

Tableau 4. Accords collectifs étendus en Norvège (jusqu'à mai 2015)

Branche (année d'introduction)	Taux horaire du salaire minimum en euros *	
	Salariés non qualifiés	Salariés qualifiés
Bâtiment (2007)	19,60	21,80
Construction navale (2008)	17,40	19,20
Agriculture (2010)	13,10-16,70	
Nettoyage (2011)		19,60
Transformation du poisson (2015)	19,50	20,70
Industries électriques (2015)	20,30	24,20

* Calculé sur la base du taux de change moyen sur 2014.

Source : Line Eldring.

de telles dispositions doivent être contraignantes est sujet à controverse depuis la première décision d'utiliser cet instrument (en 2004). Les organisations patronales, en particulier, ont défendu que les dispositions régissant des questions déjà couvertes par une loi en vigueur ne devaient pas être étendues. Des décisions ultérieures du Tariffnemnda ont tenu compte de cet argument, ce qui a eu pour effet de limiter l'extension aux dispositions qui n'étaient pas déjà couvertes par une législation, principalement celles déterminant les salaires minimum des salariés qualifiés et non qualifiés (tableau 4). Cette particularité, ainsi que celles mentionnées précédemment, font que la pratique norvégienne est quelque peu différente des autres instruments *erga omnes* utilisés en Europe (Alsos, Eldring, 2008).

Expériences et effets

En 2011, une évaluation du plan d'action gouvernemental de lutte contre le *dumping* social a également analysé les mesures mises en œuvre pour améliorer le système d'application générale des accords collectifs. Globalement, la conclusion était que la situation aurait probablement été pire sans les mesures mises en œuvre. Ceci était particulièrement vrai dans les branches ayant un accord collectif étendu où les régulations, les contrôles et les sanctions ont été renforcées mais beaucoup moins vrai dans celles sans extension *erga omnes*. Dans les branches où les accords ne sont pas contraignants, le risque d'une concurrence des bas salaires et de *dumping* social restait très élevé (Eldring *et al.*, 2011). L'évaluation montre que la majorité des employeurs dans les branches concernées par l'extension ont une attitude positive face aux accords rendus contraignants, même si les employeurs des industries d'exportation, comme la construction navale, se montrent un peu plus sceptiques.

Une question centrale mais complexe concerne l'ampleur des effets des accords étendus sur les conditions salariales des travailleurs immigrés. Une analyse des données du registre des salaires de base montre que peu de salariés dans les branches concernées sont payés en dessous du taux minimum prévu par l'accord collectif, même si les salariés d'Europe de l'Est et centrale du bâtiment et de la construction navale gagnent en moyenne moins que les autochtones (Eldring *et al.*, 2011). Une étude plus récente indique que le salaire moyen des salariés du bâtiment a augmenté du fait de l'extension et que la part des salariés ayant des salaires inférieurs aux *minima* négociés s'est réduite (Bratsberg, Holden, 2015). Vu que les données enregistrées n'incluent pas les travailleurs détachés ou les immigrés en contrats courts ou non déclarés, il existe un risque qu'elles surestiment les niveaux de salaires. Une enquête réalisée à Oslo en 2010 parmi des immigrés polonais avance que 19 % d'entre eux gagnaient moins que le salaire minimum légalement étendu, parmi lesquels la plupart étaient des travailleurs détachés

et/ou informels. Malgré une tendance au non-respect des régulations sur certains segments du marché du travail, le rapport d'évaluation conclut que la situation aurait certainement été pire en l'absence d'une extension légale des accords collectifs (Eldring *et al.*, 2011). Une réflexion d'ensemble pousse à penser que tant que seulement quelques branches seront couvertes par des accords contraignants, il restera de nombreuses opportunités pour le *dumping* salarial dans de larges pans du marché du travail.

Les organisations syndicales avaient des opinions partagées sur l'extension légale des accords collectifs. Leur crainte principale était qu'elle pourrait exacerber le problème des « passagers clandestins » mais aussi qu'elle interférerait avec le principe fort de l'autonomie de la négociation collective. Après quelques années d'expérience de ce mécanisme, cependant, le scepticisme s'est transformé en enthousiasme, avant tout parce que l'extension a prouvé son efficacité dans la lutte contre le *dumping* social mais aussi parce qu'elle est devenue un outil utile pour la syndicalisation des travailleurs immigrés. L'extension signifie que les syndicats peuvent aider ceux-ci à obtenir le salaire minimum, même s'il n'y a pas d'accord collectif dans leur entreprise (Eldring *et al.*, 2012 ; Hardy *et al.*, 2012).

En dépit d'expériences largement positives, l'introduction du mécanisme d'extension n'a pas été sans controverses. L'organisation patronale du secteur des services Virke a martelé qu'elle souhaitait remplacer l'extension par un salaire minimum légal, et même Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), la Confédération norvégienne des entreprises, a affirmé de manière répétée qu'elle voyait un salaire minimum national comme une solution plus intéressante que les extensions des accords collectifs. Dans le contexte norvégien, un salaire minimum légal n'apparaît pas comme un complément à l'extension (comme dans beaucoup d'autres pays européens) mais plus comme une alternative. La proposition d'un salaire minimum légal est quasiment utilisée par les employeurs comme une menace en réponse aux diverses initiatives syndicales pour renforcer et mettre en œuvre les procédures actuelles d'extension (Eldring, Alsos, 2012). Aujourd'hui, la situation est plus ou moins bloquée. Les organisations syndicales veulent renforcer le mécanisme, avancent que les critères des dossiers de justification sont trop stricts et réclament que les périodes de validité de chaque extension soient prolongées. Le précédent gouvernement « rouge-vert » a adopté la lutte contre le *dumping* social comme une sorte de marque de fabrique de sa politique et mis en œuvre plusieurs révisions des lois d'extension. L'actuel gouvernement conservateur a déclaré que le mécanisme d'extension allait continuer mais ne semble pas vouloir jusqu'ici lancer des discussions ou des initiatives visant à améliorer le système.

Comme décrit ci-dessus, l'élargissement à l'Est de l'Union européenne en 2004 a donné une justification immédiate à l'introduction de l'extension

des accords collectifs comme moyen de lutter contre la concurrence par les bas salaires en Norvège. Cependant, les extensions se concentrent dans les secteurs ayant un grand nombre de travailleurs immigrés et présupposent que les partenaires souhaitent étendre l'accord à l'ensemble des salariés de la branche concernée. Jusqu'à présent, seuls quelques accords ont été étendus et l'on peut trouver des branches avec un faible taux de couverture par des accords collectifs et où il n'y a pas de taux de salaires minimaux contraignants. À l'heure actuelle, il semble probable que plus d'accords seront étendus dans les années à venir. Dans les dernières années, il y a eu une nette tendance vers de nouvelles demandes d'extension et plusieurs syndicats ont signalé qu'ils envisageaient d'initier des processus d'extension dans leurs branches. Cependant, certaines tensions se maintiennent entre les parties sur le marché du travail par rapport au mécanisme d'extension, à la fois vis-à-vis des procédures et du contenu des accords étendus. Ce dernier problème a été particulièrement significatif dans la construction navale où la décision d'étendre une partie de l'accord collectif a été contestée devant les tribunaux par neuf chantiers navals et la principale confédération patronale, NHO. Malgré une jurisprudence de 2013 très claire de la Cour suprême en faveur des pratiques actuelles, le patronat continue de dénoncer l'extension – qui inclut le droit à une indemnisation des déplacements, de l'hébergement et de la restauration – comme disproportionnée, ce qui entrave la concurrence. Toutefois, du fait de la composition du Comité du tarif, les désaccords entre les partenaires sociaux n'empêchent pas nécessairement de nouvelles extensions. Sur le long terme, les conflits relatifs au système d'extension vont probablement affecter son développement ultérieur et l'avenir du mécanisme. Le fait que cela aboutisse à une détérioration ou à un renforcement du système actuel dépendra certainement de la force respective des partenaires sociaux, de la situation sur le marché du travail et, dernier facteur et non des moindres, de l'évolution du paysage politique national.

III.3. Allemagne

Avec l'adoption de l'Ordonnance sur les accords collectifs (Tarifvertragsordnung) en 1918, l'Allemagne a été le premier pays européen à introduire une régulation nationale de l'extension des accords collectifs (Hamburger, 1939). Après la Seconde Guerre mondiale, la toute nouvelle loi de 1949 sur les accords collectifs (Tarifvertragsgesetz, TGV) contient un paragraphe sur le « caractère contraignant général » (*Allgemeinverbindlichkeit*) qui détermine les conditions préalables à l'extension et qui sont encore fondamentalement en vigueur aujourd'hui. À la demande d'au moins une des parties à la négociation, le ministère fédéral du Travail allemand – ou, dans le cas d'accords régionaux, le ministère du Travail du *Land* concerné

– a la possibilité de rendre l'accord d'application générale si les conditions suivantes sont remplies (tableau 5) :

- les employeurs directement couverts par l'accord représentent au moins 50 % de la main-d'œuvre de la branche (jusqu'en 2015) ;

- l'extension est faite « dans l'intérêt général » ;

- l'extension a reçu l'appui du Comité de la négociation collective national ou régional (*Tarifausschuss*), composé paritairement de représentants des confédérations patronales et syndicales, ce qui fait que chaque partie a de fait un pouvoir de veto.

Au milieu des années 1990, l'Allemagne a introduit un deuxième système d'extension à l'occasion de la loi de 1996 (révisée en 2009) sur les travailleurs détachés (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz, AEntG*) dans le but de couvrir également les travailleurs détachés depuis des pays étrangers. Comparé au premier système issu de la loi sur les accords collectifs, le second système est notablement plus restrictif dans la mesure où, en termes de contenu, l'extension ne pourra couvrir que les salaires minimaux et les autres conditions minimales et, en termes de champ, elle ne concernera seulement qu'un nombre limité de branches (tableau 5). Cependant, dans la loi sur les travailleurs détachés, les conditions préalables à l'extension sont

Tableau 5. Les deux systèmes d'extension des accords collectifs en Allemagne *

Conditions préalables, procédures, contenu et champ	Loi sur les accords collectifs (1949)	Loi sur les travailleurs détachés (1996/2009)
Taux de couverture conventionnelle de 50 % minimum	Jusqu'en 2015 : oui Depuis 2015 : non	Non
Extension dans « l'intérêt général »	Oui	Oui
Demande d'extension	Jusqu'en 2015 : au moins une partie Depuis 2015 : les deux parties	Les deux parties
Soutien du Comité de la négociation collective	Oui	Non
Contenu des accords étendus	Pas de limitation	Limité aux salaires minimaux et autres conditions minimales
Champ sectoriel	L'ensemble des branches	Jusqu'en 2015 : certaines branches Depuis 2015 : l'ensemble des branches
Accords collectifs pouvant être étendus	Accords nationaux et régionaux	Seulement les accords nationaux

* En gras : dispositions nouvellement introduites par la loi sur le renforcement de l'autonomie de la négociation collective (Bundesregierung, 2014), applicables à compter du 1^{er} janvier 2015.

Source : Mise à jour de Schulten, Bispinck (2013).

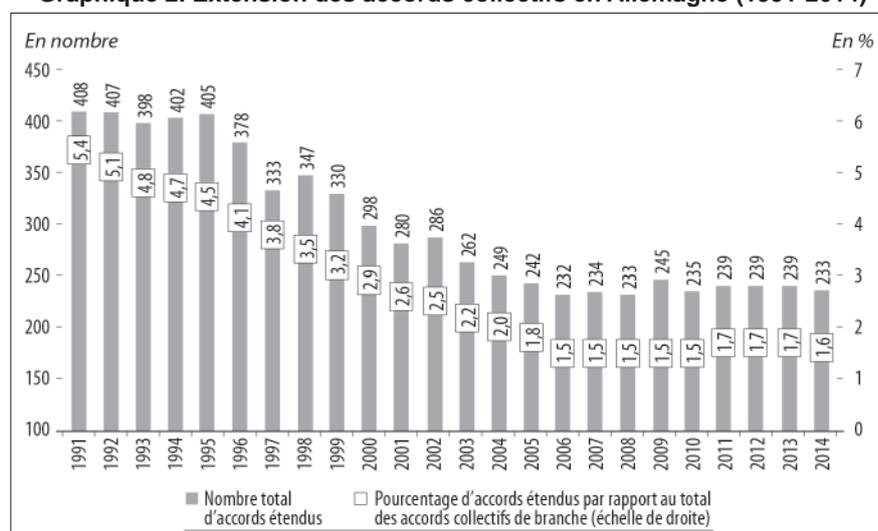
légèrement moins restrictives : il n'y a plus de seuil de couverture conventionnelle minimale et le soutien du Comité de la négociation collective n'est plus nécessaire.

Usage de l'extension en pratique

En Allemagne, à l'inverse de beaucoup d'autres pays européens, l'extension des accords collectifs n'a jamais eu qu'une portée limitée (Bispinck, 2012). Durant les années 1950, l'Allemagne a vu le développement d'un système de négociation collective relativement global qui, dans la plupart des branches, a garanti un haut niveau de couverture conventionnelle allant de 80 à 90 % et, de ce fait, le soutien de l'État n'était pas nécessaire. Toutefois, il y a toujours eu un certain nombre de branches où l'extension jouait un rôle important dans la stabilisation de la négociation collective. Les branches concernées étaient dans des secteurs intensifs en main-d'œuvre avec un nombre élevé de petites et moyennes entreprises, comme le bâtiment, le commerce de détail, le textile, les hôtels et restaurants ainsi que diverses activités artisanales.

Au début des années 1990, on dénombrait environ 400 accords de branche qui avaient été étendus, soit 5,4 % de l'ensemble des accords de branche existants. Jusqu'au milieu des années 2000, le nombre et la part des accords étendus ont connu un déclin continu (graphique 2). Depuis, ils sont restés à un très bas niveau. En 2014, il n'y avait que 233 accords étendus, soit 1,6 % des accords de branche. La plupart des accords qui

Graphique 2. Extension des accords collectifs en Allemagne (1991-2014)



Note : Ici ne sont pris en compte que les « nouveaux » accords de branche, et pas les accords parallèles ou les amendements à des accords conclus précédemment.

Source : Ministère allemand du Travail, calculs des auteurs.

sont encore étendus sur la base de la loi sur les accords collectifs sont des accords-cadres qui concernent le temps de travail, les congés payés, des primes spéciales, les retraites etc. mais pas le salaire standard. Très peu d'accords salariaux ont été étendus dans le cadre de la loi sur les accords collectifs. Ces dernières années, cependant, un nombre croissant d'accords salariaux l'ont été sur la base de la loi sur les travailleurs détachés (tableau 6). Pour autant, à l'inverse des précédents, ces derniers ne concernent que les salaires minimaux de branche et pas les salaires dans leur ensemble.

Tableau 6. Salaires minimaux négociés étendus sur la base de la loi sur les travailleurs détachés en 2015

En euros par heure

Branche	Allemagne de l'Ouest	Allemagne de l'Est	Branche	Allemagne de l'Ouest	Allemagne de l'Est
Bâtiment	11,15/14,20	10,75	Agriculture	7,40	7,20
Toiture	11,85		Soins à la personne	9,40	8,65
Commerce électronique	10,10	9,35	Nettoyage industriel	9,55/12,65	8,50/10,63
Peinture	10,00/12,80	10,00/10,90	Formation continue	13,35	12,50
Taillage de pierre	11,30	10,90	Industrie de la viande	8,60	
Travaux d'échafaudage	10,50		Traitement déchets	8,86	
Blanchisserie	8,50	8,00	Coiffure	8,00	7,50
Ramonage	12,78		Textile et habillement	8,50	7,50
Agence d'intérim	8,80	8,20			

Source : Archive des accords collectifs du WSI (juin 2015).

Réforme du cadre légal de l'extension

Dans les deux dernières décennies, la négociation collective a connu en Allemagne un déclin continu et une érosion partielle (Schulden, Bispinck, 2014). Le taux de couverture conventionnelle est passé d'environ 80 % au début des années 1990 à moins de 60 % en 2014. Dans ce contexte, les moyens pour stabiliser de nouveau la négociation collective allemande ont fait l'objet d'un débat grandissant (Bispinck, Schulden, 2009). Parmi d'autres, il y a eu un large débat sur les moyens pour renforcer l'instrument de l'extension dans le but de consolider le système de négociation (Schulden, Bispinck, 2013).

En juillet 2014, le Parlement allemand a finalement adopté des dispositifs législatifs sur le « renforcement d'une négociation collective autonome » (Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie) qui, à côté de l'introduction

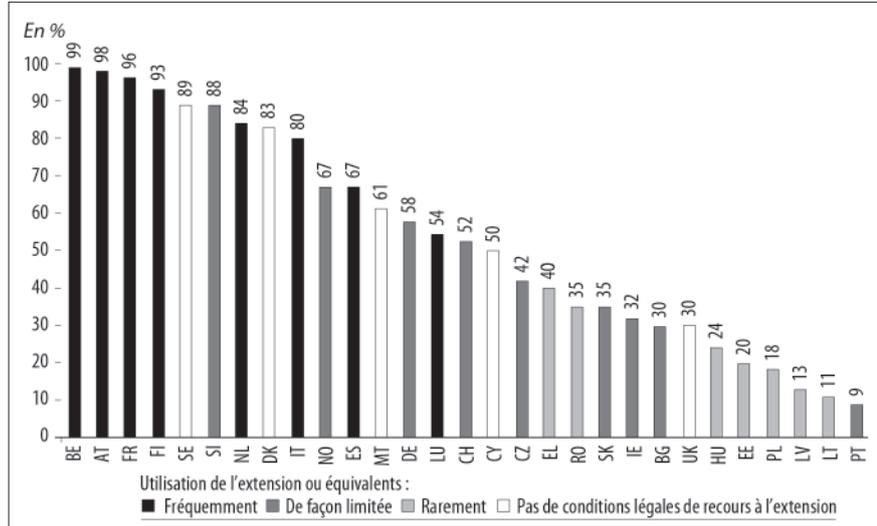
d'un salaire minimum national légal, prévoit également plusieurs modifications des conditions légales préalables à l'extension des accords collectifs (Bundesregierung, 2014 ; voir aussi tableau 5). Le changement le plus important concerne la suppression du seuil de couverture conventionnelle de 50 % pour l'extension dans le cadre de la loi sur les accords collectifs. En effet, dans le contexte de déclin de la couverture conventionnelle, ce seuil était devenu un obstacle de plus en plus substantiel à l'usage de l'extension et a donc maintenant été remplacé par une régulation plus flexible qui donne au ministère du Travail plus d'espace pour apprécier si l'extension est ou n'est pas dans l'intérêt général. Une autre modification importante concerne l'extension dans le cadre de la loi sur les travailleurs détachés qui n'est plus limitée à certaines branches mais peut désormais être utilisée dans l'ensemble de l'économie. Au total, il est à espérer que des critères moins restrictifs puissent promouvoir l'usage de l'extension en Allemagne afin de contribuer au renforcement du système de négociation.

IV. L'importance de l'extension pour la couverture conventionnelle et ses liens avec la force organisationnelle des organisations syndicales et patronales

IV.1. Extension et couverture conventionnelle

L'importance de l'extension pour la portée des systèmes de négociation collective peut être plus clairement appréciée si l'on compare son utilisation avec la couverture conventionnelle dans les différents pays européens. À première vue, la couverture par la négociation collective varie fortement au sein de l'Europe, allant de 99 % en Belgique à 9 % au Portugal (graphique 3). Les pays avec un très haut niveau de couverture, 80 % ou plus, sont principalement ceux qui font un usage fréquent de l'extension administrative ou de ses équivalents fonctionnels. Les seules exceptions sont le Danemark et la Suède où une couverture élevée est atteinte sans l'extension, uniquement du fait de la force organisationnelle des parties contractantes. Une couverture conventionnelle existe aussi en Slovénie, qui ne recourt actuellement à l'extension que de manière limitée mais continue de bénéficier de la période avant 2009 durant laquelle la couverture conventionnelle était assurée au moyen de la participation obligatoire des employeurs aux chambres économiques (Banerjee *et al.*, 2013). De l'autre côté, le groupe avec un bas niveau de couverture, 50 % ou moins, se compose principalement de pays faisant un usage rare ou limité de l'extension ou – comme dans le cas du Royaume-Uni – de pays où il n'existe pas de prescriptions légales pour quelque forme d'extension que ce soit. Dans ces pays également, il y a une forte corrélation entre la couverture conventionnelle et la force organisationnelle des parties contractantes.

Graphique 3. Couverture conventionnelle et utilisation de l'extension (2011-2013 *)



* Dernières données disponibles.

Note : pourcentage de l'ensemble des salariés couverts par un accord collectif.

Source : base de données ICTWSS (version 5.0). Pour le Portugal et l'Espagne : calculs des auteurs sur la base de graphiques élaborés par les ministères du Travail. Pour la Norvège : Stokke *et al.* (2013). Les chiffres pour la Norvège n'incluent pas les travailleurs couverts via l'extension.

Finalement, cette analyse confirme la thèse énoncée par Traxler *et alii* (2001:203) selon laquelle il n'y a, en principe, que deux façons d'atteindre un haut niveau de couverture de la négociation collective. La première, la manière nordique, qui assure une couverture élevée au travers d'une forte densité organisationnelle, particulièrement du côté syndical, est tout à fait exceptionnelle, liée à une série de spécificités politiques et institutionnelles du modèle nordique de capitalisme⁸. Toutefois, la manière continentale et de l'Europe du Sud d'atteindre un haut niveau de couverture conventionnelle au travers d'un usage étendu de l'extension peut être plus vu comme la règle. Comme expression du pouvoir institutionnel des parties contractantes, les extensions ont également contribué à maintenir une couverture conventionnelle relativement stable dans de nombreux pays, malgré une chute de la syndicalisation (Visser, 2013). À l'inverse, une réduction de l'extension administrative ou de ses équivalents fonctionnels pourrait conduire à un déclin significatif de la couverture conventionnelle, comme cela a été le cas très récemment en Grèce et au Portugal. Dans le

8. En particulier, ce que l'on appelle le modèle de Gand vient à l'esprit dans ce cas (exception faite de la Norvège qui n'a pas ce système), modèle dans lequel les organisations syndicales gèrent l'indemnisation du chômage et ont ainsi des opportunités spécifiques de recrutement. Récemment cependant, les gouvernements conservateurs danois et suédois ont mis en place des réformes qui ont conduit à un affaiblissement du modèle de Gand et à un net déclin du taux de syndicalisation (Kjellberg, 2011).

même temps, le fait de faciliter et d'accroître l'usage de l'extension peut aider à stabiliser ou même augmenter la couverture conventionnelle, comme on l'a vu par exemple en Norvège ou en Suisse.

IV.2. Extension et syndicalisation

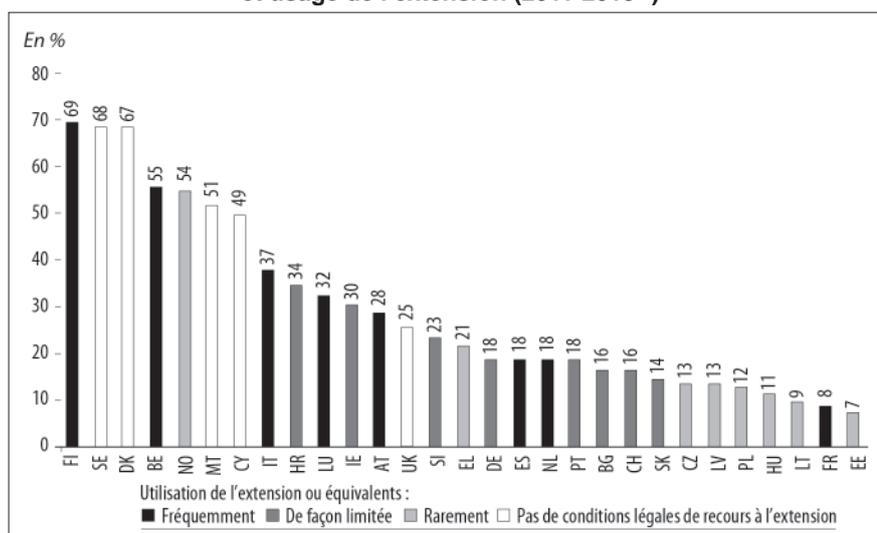
Les organisations syndicales craignent parfois que l'usage fréquent de l'extension puisse avoir un impact négatif sur la syndicalisation du fait que les salariés obtiennent gratuitement des avantages négociés collectivement et de fait perdent une incitation majeure à se syndiquer. Un usage fréquent de l'extension peut aussi enfermer les syndicats dans une « sécurité institutionnelle » (Hassel, 2007) et les rendre fortement dépendants de l'État, tout en les dispensant dans le même temps de construire les bases de leur propre pouvoir organisationnel. Quand l'État revient sur son soutien à l'extension, cela peut poser de vrais problèmes dans la mesure où les syndicats seraient trop faibles pour défendre un haut niveau de couverture conventionnelle au seul moyen de leur propre pouvoir organisationnel. Les évolutions récentes de pays comme la Grèce et le Portugal peuvent être de bons exemples d'un tel développement. Cependant, si les organisations syndicales ne comptaient que sur leur seule force organisationnelle, dans la plupart des pays européens, les accords collectifs ne couvriraient qu'une minorité de salariés et les conditions négociées ne seraient pas transformées en normes de travail universelles (Schulzen, 2013).

Cependant, une comparaison de l'usage de l'extension et de la syndicalisation en Europe montre qu'il n'existe pas de corrélation claire entre les deux (graphique 4). D'un côté, le Danemark et la Suède, deux des trois pays ayant le plus fort taux de syndicalisation, n'ont pas du tout d'instruments d'extension. D'un autre côté, en Finlande, la syndicalisation a clairement augmenté depuis l'introduction d'une extension administrative au début des années 1970 (Ahlberg, Bruun, 2009). En Norvège également, il n'est pas évident que l'augmentation du recours à l'extension ait eu des conséquences négatives sur le recrutement de nouveaux membres (Eldring *et al.*, 2012).

D'autres pays, comme l'Espagne, les Pays-Bas et, en particulier la France, semblent à première vue confirmer la proposition selon laquelle un haut niveau de couverture conventionnelle sécurisé par l'extension a un fort impact négatif sur la syndicalisation. Cependant, on trouve aussi quelques autres pays ayant des taux bas et similaires de syndicalisation dans lesquels l'extension joue seulement un rôle limité. Finalement, l'ensemble du paysage européen montre que différents types de combinaison entre l'usage de l'extension et la syndicalisation sont possibles. En fait, la force organisationnelle des syndicats dépend d'un large éventail de facteurs économiques, sociaux et politiques et ne peut pas être réduite à une cause unique comme l'usage de l'extension. Du point de vue des syndicats, un

fort taux de couverture conventionnelle qui ne dépendrait que de l'extension est bien sûr un risque. Toutefois, ce risque sera moindre si leurs pouvoirs organisationnel et institutionnel se renforcent de manière complémentaire dans la stratégie syndicale.

Graphique 4. Taux de syndicalisation et usage de l'extension (2011-2013 *)



* Dernières données disponibles.

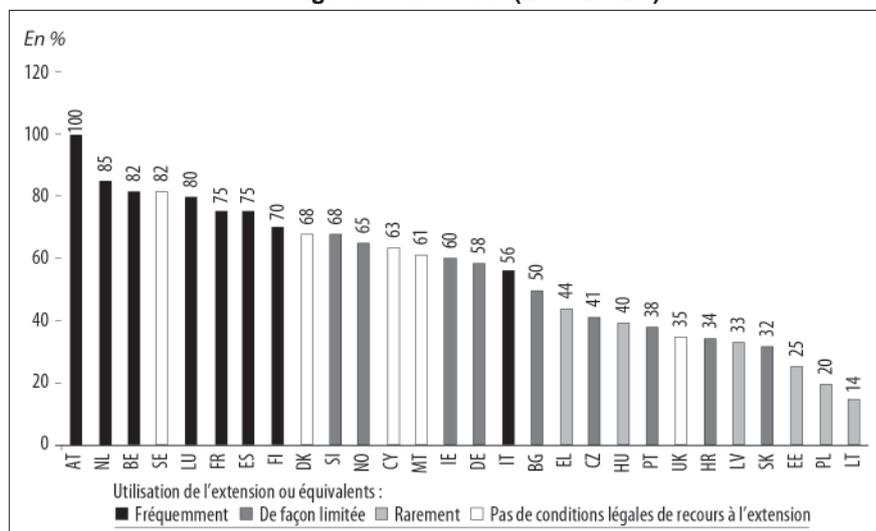
Note : pourcentage d'actifs syndiqués sur l'ensemble des travailleurs.

Source : base de données ICTWSS (version 5.0).

IV.3. Extension et densité des organisations patronales

La relation entre l'usage de l'extension et le pouvoir organisationnel patronal est une question différente. À ce sujet, des recherches antérieures ont déjà identifié une claire corrélation positive (Traxler, 2004). Si l'on compare les deux indicateurs sur des données plus récentes dans huit pays ayant les plus forts taux d'adhésion des employeurs, au moins 70 %, sept d'entre eux ont fréquemment recours à l'extension (graphique 5). Le fait que les employeurs sachent qu'ils vont de toute façon être couverts par un accord collectif semble manifestement créer chez eux une forte incitation à rejoindre une organisation patronale dans le but d'exercer leur possibilité d'expression (et peut-être de bénéficier des autres services de l'organisation). Un fort taux d'adhésion patronale, qui dans la plupart des pays européens est beaucoup plus élevé que le taux de syndicalisation, soutient aussi fortement une haute couverture conventionnelle (Visser, 2013). Par conséquent, l'usage de l'extension conforte le système de négociation collective non seulement en élargissant directement la couverture conventionnelle mais aussi au travers de ses effets plus indirects sur les organisations patronales.

Graphique 5. Taux d'affiliation à une organisation patronale et usage de l'extension (2008-2012 *)



* Dernières données disponibles.

Note : pourcentage d'employeurs affiliés à une organisation patronale.

Source : base de données ICTWSS (version 5.0). Pour le Portugal : *Quadros de Pessoal* ; pour la Norvège : *Stokke et al. (2013)*.

Conclusion : l'avenir de l'extension comme facteur de stabilisation de la négociation collective en Europe

Notre article a montré que l'usage de l'extension administrative a une grande influence sur la portée de la négociation collective en Europe. Dans beaucoup de pays européens, elle a assuré un haut niveau et une grande stabilité de la couverture conventionnelle, ce qui a soutenu l'utilisation des accords collectifs comme institution centrale pour la régulation des conditions d'emploi, institution souvent considérée comme le pilier du modèle social européen. Avec la crise économique actuelle, cependant, dans de nombreux pays européens, les systèmes de négociation collective sont sous la forte pression d'une stratégie allant vers une décentralisation plus radicale, conduisant à mettre en péril, voire même abolir la négociation de branche (Marginson, 2014 ; Schulten, Müller, 2015). Le résultat de ces « réformes » est un déclin drastique de la couverture conventionnelle et une dévalorisation généralisée des accords collectifs comme instrument de détermination des conditions de travail.

Dans la stratégie néolibérale de démantèlement de la négociation collective, la réduction ou même la suppression de l'extension administrative est une question centrale. À partir du très petit nombre d'études

économétriques qui, sur la base des modèles néoclassiques de marché du travail, prétendent mettre en évidence l'impact négatif de l'extension administrative sur les performances d'emploi (Murtin *et al.*, 2014 ; Villanueva, 2015), la réduction de l'extension est justifiée comme une « réforme favorable à l'emploi » (European Commission, 2012:103). L'effet d'une telle « réforme » peut être clairement observé au Portugal où la troïka a imposé l'introduction de critères de représentativité pour avoir recours à l'extension, provoquant ainsi une forte baisse du nombre de décrets d'extension et, en conséquence, contribuant à la chute significative de la couverture conventionnelle. Des évolutions similaires peuvent aussi être observées en Grèce et en Roumanie où l'usage de l'extension a été *de facto* aboli.

À côté de la situation de beaucoup de pays d'Europe du Sud, centrale et de l'Est, il existe cependant aussi des évolutions de sens contraire qui montrent un renforcement de la négociation collective au travers d'un usage accru de l'extension administrative. Les exemples principaux en la matière sont la Norvège et l'Allemagne où dans les années récentes l'extension a continuellement gagné en importance. Pendant que l'Allemagne allait plus loin dans l'assouplissement des conditions légales de recours à l'extension, les expériences norvégiennes faisaient l'objet d'un débat intense dans les autres pays nordiques, comme le Danemark et la Suède. En particulier, les conséquences de l'élargissement de l'Union européenne et le nombre croissant de travailleurs immigrés ont fonctionné comme un catalyseur pour une augmentation du rôle de l'extension en tant qu'instrument central de lutte contre le *dumping* social (Eldring, Schulten, 2012). Un autre coup de pouce est venu d'importants arrêts de la Cour européenne de justice qui tendent à n'accepter que les accords collectifs d'application générale comme limitations légitimes aux libertés fondamentales européennes (Kocher, 2010).

Si la négociation collective doit rester une caractéristique distinctive de la régulation du marché du travail européen, beaucoup de pays européens doivent entreprendre une « reconstruction de leur système de négociation » (Ewing, Hendy, 2013) dans le but d'assurer qu'une majorité de salariés soient couverts de nouveau par des accords collectifs. Une telle reconstruction ne peut être réalisée par les seules organisations syndicales et patronales mais a également besoin du soutien de l'État. En conséquence, plutôt que de défendre son abolition, l'Union européenne devrait promouvoir activement l'extension administrative afin de renforcer la négociation collective dans l'Europe entière.

Références bibliographiques

- Addison J.T., Portugal P., Vilares H. (2015), « Unions and Collective Bargaining in the Wake of the Great Recession », *Working Papers* 2015, n° 6, Banco de Portugal, <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/wp201506.pdf>.
- Ahlberg K., Bruun N. (2009), *The Future of Extension of Collective Agreements in Estonia*, Study for the Estonian Ministry of Labour and Social Affairs.
- Alsos K., Eldring L. (2008), « Labour Mobility and Wage Dumping: The Case of Norway », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n° 4, p. 441-459, DOI:10.1177/0959680108097495.
- Banerjee B., Vodopivec M., Sila U. (2013), « Wage Setting in Slovenia: Interpretation of the Wage Dynamics Network (WDN) Survey Findings in an Institutional and Macroeconomic Context », *Working Papers* 3/2013, Banka Slovenije.
- Bednárík R. (2015), « Slovakia: Extension of Multi-employer Collective Agreements Marks a Turning Point », EurWork, March 2, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/slovakia-extension-of-multi-employer-collective-agreements-marks-a-turning-point>.
- Bispinck R. (2012), « Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – vom Niedergang zur Reform? », *WSI-Mitteilungen*, 7/2012, p. 496-507, http://www.boeckler.de/wsimit_2012_07_bispinck.pdf.
- Bispinck R., Schulten T. (1999), « Flächentarifvertrag und betriebliche Interessenvertretung », in Müller-Jentsch W. (ed.), *Konfliktpartnerschaft: Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, 3rd edition, München und Mering, Rainer Hampp Verlag, p. 185-212.
- Bispinck R., Schulten T. (2009), « Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifvertragssystems », *WSI-Mitteilungen*, 4/2009, p. 201-209.
- Bratsberg B., Holden M.B. (2015), « Effekter av allmenngjøring i byggebransjen », *Samfunnsøkonomen*, n° 2, p. 68-80.
- Bundesregierung (2014), « Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) », *Deutscher Bundestag Drucksache* 18/1558, 28. Mai, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801558.pdf>.
- CIP (Confederação Empresarial de Portugal) (2012), « CIP em reunião com a troika », *Indústria*, 19 de dezembro.
- Cruces J., Álvarez I., Trillo F., Leonardi S. (2015), « Impact of the Euro Crisis on Wages and Collective Bargaining in Southern Europe – A Comparison of Italy, Portugal and Spain », in Van Gyes G., Schulten T. (eds), *Wage Bargaining under the New European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, ETUI, p. 93-137.
- DGAEP (2013), *A contratação coletiva na Administração Pública: Caracterização e avaliação do modelo português (2009-2013)*, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, Lisbon, agosto.
- Dufresne A., Maggi-Germain N. (2012), « Zwischen Staatsinterventionismus und Tarifautonomie – Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Frankreich », *WSI-Mitteilungen*, 7/2012, p. 534-540.

- Eldring L., Alsos K. (2012), « European Minimum Wage: A Nordic Outlook », *Fafo Report*, 2012.16.
- Eldring L., Schulten T. (2012), « Migrant Workers and Wage-setting Institutions: Experiences from Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom », in Galgóczi B., Leschke J., Watt A. (eds.), *EU Labour Migration in Troubled Times. Skills Mismatch, Return and Policy Responses*, Farnham, Ashgate, p. 235-260.
- Eldring L., Ødegård A.M., Andersen R.K., Bråten M., Nergaard K., Alsos K. (2011), « Evaluering av tiltak mot sosial dumping », *Fafo Report*, 2011.9.
- Eldring L., Fitzgerald I., Arnholtz J. (2012), « Post-accession Migration in Construction and Trade Union Responses in Denmark, Norway and the UK », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 18, n° 1, p. 21-36, DOI:10.1177/0959680111430656.
- European Commission (2009), *Industrial Relations in Europe 2008*, Brussels, European Commission.
- European Commission (2011), « The Economic Adjustment Programme for Portugal 2011-2014 », *European Economy Occasional Papers*, n° 202, European Commission, October.
- European Commission (2012), « Labour Market Developments in Europe 2012 », *European Economy*, n° 5, European Commission.
- European Commission (2015), *Industrial Relations in Europe 2014*, Brussels, European Commission.
- Ewing K.D., Hendy QC J. (2013), *Reconstruction after the Crisis: A Manifesto for Collective Bargaining*, Liverpool, The Institute of Employment Rights.
- GEE (2013), *Quadros de Pessoal. Coleção Estatísticas*, Gabinete de Estratégia e Estudos, Lisboa, <http://www.gee.min-economia.pt/>.
- Gernigon B., Odero A., Guido H. (2000), *Collective Bargaining: ILO Standards and the Principles of the Supervisory Bodies*, International Labour Office, Geneva.
- Hamburger L. (1939), « The Extension of Collective Agreements to Cover Entire Trades and Industries », *International Labour Review*, vol. 40, n° 2, p. 153-194.
- Hardy J., Eldring L., Schulten T. (2012), « Trade Union Responses to Migrant Workers from the "New Europe": A Three Sector Comparison in the UK, Norway and Germany », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 18, n° 4, p. 347-363, DOI: 10.1177/0959680112461464.
- Hartwich M., Portmann L. (2011), « Switzerland's Trade Unions' Experiences with the Extension/Enlargement of Collective Agreements », presentation to the WSI Collective Bargaining Seminar, Düsseldorf, September 27-28, http://www.boeckler.de/pdf/v_2011_09_27_hartwich.pdf.
- Hassel A. (2007), « The Curse of Institutional Security: The Erosion of German Trade Unionism », *Industrielle Beziehungen*, n° 14, vol. 2, p. 176-191.
- Haucap J., Pauly U., Wey C. (2001), « Collective Wage Setting When Wages Are Generally Binding: An Antitrust Perspective », *International Review of Law and Economics*, vol. 21, n° 3, p. 287-307.

- Hellsten J. (2011), « General Applicability of Sectoral Collective Agreements in Finland », presentation to the WSI Collective Bargaining Seminar, Düsseldorf, September 27-28, http://www.boeckler.de/pdf/v_2011_09_27_hellsten.pdf.
- IMF (2011), « Portugal: Second Review Under the Extended Arrangement », *IMF Country Report*, n° 11/363, December.
- Kahn-Freund O. (1943), « Collective Agreements under War Legislation », *Modern Law Review*, vol. 6, n° 3, p. 112-143, DOI: 10.1111/j.1468-2230.1943.tb02871.x.
- Kamanabrou S. (2011), *Erga-Omnes-Wirkung von Tarifverträgen*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Kempen O.E. (2006), « §5 Allgemeinverbindlichkeit », in Kempen O.E., Zachert U. (eds.), *TVG: Tarifvertragsgesetz. Kommentar für die Praxis*, 4. Auflage, Frankfurt am Main, Bund-Verlag, p. 1075-1106.
- Kerckhofs P. (2011), *Extension of Collective Bargaining Agreements in the EU*, Background Paper, Dublin, Eurofound.
- Keune M. (2015), « Less Governance Capacity and More Inequality: The Effects of the Assault on Collective Bargaining in the UE », in Van Gyes G., Schulten T. (eds.), *Wage Bargaining under the New European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, ETUI, p. 283-296.
- Kjellberg A. (2011), « The Decline in Swedish Union Density since 2007 », *Nordic Journal of Working Life Studies*, vol. 1, n° 1, August, p. 67-93.
- Kocher E. (2010), « Europäische Tarifautonomie – Rechtsrahmen für Autonomie und Korporatismus », *Juridikum*, n° 4, p. 465-483.
- Kohl H. (2009), *Koalitionsfreiheit, Arbeitnehmerrechte und sozialer Dialog in Mitteleuropa und im westlichen Balkan. Ergebnisse aus 16 Ländern*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, September.
- Kroupa A. (2006), « Czech Republic: Extension of Collective Agreements to Increase Sectoral Coverage », *EurWork*, July 10, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/extension-of-collective-agreements-to-increase-sectoral-coverage>.
- Lakies T. (2006), « §5 Allgemeinverbindlichkeit », in Däubler W. (ed.), *Tarifvertragsgesetz, Nomos-Kommentar*, 4th edition, Baden-Baden, Nomos, p. 1324-1493.
- Marginson P. (2014), « Coordinated Bargaining in Europe: From Incremental Corrosion to Frontal Assault? », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 21, n° 2, p. 97-114, DOI:10.1177/0959680114530241.
- Martins P.S. (2014), « 30,000 Minimum Wages: The Economic Effects of Collective Bargaining Extensions », *IZA Discussion Paper*, n° 8540, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Oktober.
- Murtin F., de Serres A., Hijzen A. (2014), « Unemployment and the Coverage Extension of Collective Wage Agreements », *European Economic Review*, n° 71, October, p. 52-66.
- Naumann R. (2006), « Collective Bargaining on Working Time in Portugal », in Keune M., Galgóczi B. (eds), *Collective Bargaining on Working Time – Recent European Experiences*, Brussels, ETUI, p. 207-215.

- OCDE (2012a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, Paris, Éditions de l'OCDE, DOI:10.1787/19991274.
- OCDE (2012b), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2012*, Paris, Éditions de l'OCDE, DOI:10.1787/19990413.
- Pärnits K. (2014), « Legal Regulation of Representativeness and the Extension of Collective Agreements in Estonia », *The International Journal of Cooperative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 30, n° 4, p. 483-500.
- Portugal P., Vilares H. (2013), « Labor Unions, Union Density and the Union Wage Premium », *Banco de Portugal Economic Bulletin*, Winter, p. 61-71.
- Presidencia do conselho de ministros (2012).
- Quadros de Pessoal (2013).
- Rojer M., Van der Veldt K. (2012), « Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen: ein Eckpfeiler der niederländischen Arbeitsbeziehungen », *WSI-Mitteilungen*, 7/2012, p. 525-533.
- Schmalz S., Dörre K. (2014), « Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens », *Industrielle Beziehungen*, vol. 21, n° 3, p. 217-237.
- Schulten T. (2012), « Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa », *WSI-Mitteilungen*, 7/2012, p. 485-495.
- Schulten T. (2013), « Gute Tarifverträge gibt es nur mit starken Gewerkschaften! (?) », in Kocsis A., Sterkel G., Wiedemuth J. (eds), *Organisieren am Konflikt*, Hamburg, VSA, p. 256-265.
- Schulten T., Alsos K., Burgess P., Pedersen K. (2012), *Pay and Other Clauses in the European Public Procurement: An Overview on Regulation and Practices With a Focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom*, Hans Böckler Stiftung, WSI, Düsseldorf, http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPSU_Report_final.pdf.
- Schulten T., Bispinck R. (2013), « Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung? », *Wirtschaftsdienst*, vol. 93, n° 11, p. 758-764.
- Schulten T., Bispinck R. (2014), « Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Germany. Towards More Expansive and Solidaristic Development », *Discussion Paper*, n° 191, Hans Böckler Stiftung, WSI, September, http://www.boeckler.de/wsi_6420.htm?produkt=HBS-005949.
- Schulten T., Brandt T. (2012), « Privatisation and the Impact on Labour Relations », in Hermann C., Flecker J. (eds.), *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, Abingdon, Routledge, p. 136-152.
- Schulten T., Müller T. (2015), « European Economic Governance and its Intervention in National Wage Development and Collective Bargaining », in Lehndorff S. (ed.), *Divisive Integration: The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*, Brussels, ETUI, p. 331-363.
- Sinzheimer H. (1977), *Ein Arbeitstarifgesetz: Die Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht*, Berlin, Duncker & Humblot.
- Sittard U. (2010), *Voraussetzungen und Wirkungen der Tarifnormerstreckung nach §5 TVG und dem AEntG. Zugleich ein Beitrag zur Debatte um staatliche Mindestlöhne*, München, Verlag C.H. Beck.

- Stokke T.A. (ed.) (2010), « Allmenngjøring i EU og Norge », *Fafo-rapport 2010:14*, Fafo.
- Stokke T.A., Nergaard K., Evju S. (2013), *Det kollektive arbeidslivet*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Traxler F. (2004), « Employer Associations, Institutions and Economic Change: A Crossnational Comparison », *Industrielle Beziehungen*, vol. 11, n° 1+2, p. 42-60.
- Traxler F., Behrens M. (2002), « Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures », EurWork, December 17, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/collective-bargaining-coverage-and-extension-procedures>.
- Traxler F., Blaschke S., Kittel B. (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*, Oxford, Oxford University Press.
- Treu T. (2014), *Labour Law in Italy*, 4th revised version, London, Wolters Kluwer.
- Trif A. (2014), « Austerity and Collective Bargaining in Romania », *National Report: Romania*, Dublin City University, Dublin, November, <http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Portals/0/Documents/SDDTEC/Romania%20Final.pdf>.
- Van der Veldt C. (2002), « De Wet AVV: een historische discussie? 1903-1937 », *Arbeid Integraal*, n° 4, p. 133-143.
- Villanueva E. (2015), « Employment and Wage Effects of Extending Collective Bargaining Agreements », *IZA World of Labor*, n° 136, <http://wol.iza.org/articles/employment-and-wage-effects-of-extending-collective-bargaining-agreements-1.pdf>.
- Visser J. (2012), « Data Base on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960-2010 (ICTWSS) », Amsterdam, Institute for Advanced Labour Studies AIAS.
- Visser J. (2013), « Wage Bargaining Institutions – From Crisis to Crisis », *Economic Papers*, n° 488, European Commission.