

Les extensions administratives des accords de branche en France : Effets et pistes de réformes

Juillet 2017

RÉSUMÉ

- Les extensions administratives consistent à étendre les accords de branche à toutes les entreprises du secteur, y compris celles non impliquées dans les négociations.
- À la différence de la plupart des pays de l'OCDE qui utilisent les extensions administratives, la France se caractérise par une extension quasi-automatique des accords collectifs.
- Les extensions peuvent contribuer à réduire les inégalités de traitement entre salariés et à garantir la stabilité du système de négociation. Toutefois elles peuvent avoir un impact négatif sur la concurrence, l'emploi et les performances des entreprises, particulièrement lorsqu'une convention collective est négociée par un petit nombre d'entreprises peu représentatives du secteur en question.
- Introduire une évaluation des effets économiques et sociaux dans le cadre du processus d'extension pourrait sensibiliser les partenaires sociaux, les autorités et l'opinion publique aux avantages et inconvénients de la pratique de l'extension administrative. En particulier la décision d'étendre un accord pourrait se baser sur l'avis d'un comité indépendant chargé de consulter les parties concernées et de conduire une évaluation des effets économiques et sociaux des extensions administratives. Ce comité pourrait aussi être chargé d'évaluer la représentativité, branche par branche, des organisations signataires sur la base de données plus précises qui pour l'instant ne sont pas disponibles.
- Encourager une différenciation des accords collectifs par type d'entreprise aiderait à mieux refléter l'hétérogénéité des entreprises en termes de taille, âge et région. En outre, accorder des dérogations à l'extension sous certaines conditions pourrait aussi permettre de limiter les effets négatifs des extensions tout en préservant leurs avantages.
- La France étant dans un processus important de fusion des branches, une réforme de l'extension pourrait se faire par étape en expérimentant l'utilisation de critères à remplir pour l'extension dans les branches déjà fusionnées afin d'évaluer l'opportunité de ce changement.

Cette note a été préparée par la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales et le Département des affaires économiques de l'OCDE. Elle fournit une analyse comparative des mécanismes d'extension dans les pays de l'OCDE pour informer le débat en cours en France sur la réforme de la négociation collective. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'administration française ni des autres pays membres de l'OCDE.

I. Introduction

Le gouvernement français envisage une réforme majeure du marché du travail qui donnerait plus d'espace à la négociation collective pour déterminer les salaires et les conditions de travail. Un des éléments du projet de loi de cette réforme soumis au Parlement a trait aux règles et conditions d'extension des accords de branche aux entreprises. A l'heure actuelle, le Ministère du Travail décide de manière quasi-automatique d'étendre les accords à toutes les entreprises de la branche et leurs salariés, y compris ceux non impliqués dans les négociations, afin de garantir les mêmes conditions à tous les salariés. Toutefois, des études portant sur d'autres pays de l'OCDE ont mis en évidence de possibles effets négatifs de ce type d'extensions sur l'emploi et sur la concurrence. Dans la plupart des pays de l'OCDE utilisant couramment les extensions administratives, l'introduction de conditions plus strictes que celles existantes en France – par exemple en termes de représentativité des parties signataires – ou la possibilité d'utiliser des clauses d'exemption ont permis de limiter ces effets négatifs. Au-delà de l'analyse juridique, la prise en compte des conséquences économiques et sociales des extensions, tout en se référant dans les débats publics à la notion d'intérêt général – largement absente en France aujourd'hui –, permettrait une prise de décision plus éclairée pendant la négociation, et en amont de la signature des accords. Cette note contribue au débat public en discutant des avantages et des inconvénients des extensions administratives et de leurs pratiques dans les autres pays de l'OCDE et propose des pistes de réforme sur la pratique des extensions administratives en France.

II. La négociation collective en France

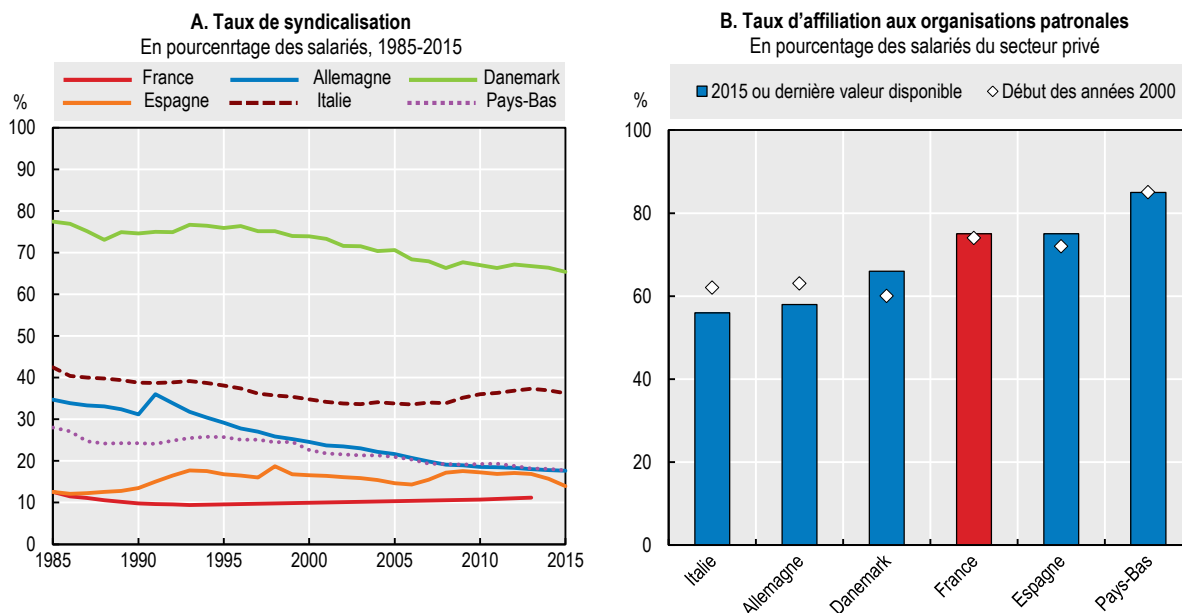
Les relations professionnelles en France se distinguent par un taux de syndicalisation exceptionnellement bas, 11,2 % en 2013, (Graphique 1, panel A), mais plutôt stable contrairement aux autres pays. Le taux d'affiliation aux organisations patronales est plus élevé: 44 % des entreprises ayant plus de 11 salariés sont affiliées à une ou plusieurs organisations patronales. Ces entreprises représentent 75 % des salariés selon la base de données « Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Interventions and Social Pacts » (ICTWSS, OCDE, 2017, voir le Graphique 1, panel B).¹ Le taux de couverture conventionnelle, c'est-à-dire la part des salariés auxquels les conventions collectives s'appliquent, s'approche des 100 % (Graphique 2).² A l'inverse des autres pays de l'OCDE, il a même augmenté ces dernières années. La différence entre le taux de syndicalisation et le taux de couverture est en conséquence l'une des plus importantes des pays de l'OCDE. Ceci s'explique par deux facteurs. Le fait, d'une part, qu'en France, et comme dans la plupart des pays de l'OCDE, tous les salariés des entreprises qui adhèrent à une organisation signataire sont couverts par les accords de branche, même s'ils ne sont pas membres d'un syndicat (clause *erga omnes*), alors qu'en Allemagne, en Suède, en Suisse ou au Japon par exemple, les accords conventionnels ne s'appliquent en principe qu'aux adhérents des syndicats signataires, même si les employeurs accordent souvent les mêmes salaires et conditions de travail à leurs salariés non-

¹ La proportion de salariés travaillant dans une entreprise affiliée atteindrait seulement 56 % des salariés dans le secteur privé selon les données du Ministère du Travail (DARES, 2015). Cette différence importante démontre les difficultés de construire des données fiables concernant les adhérents des organisations patronales et leurs salariés (OCDE, 2017).

² En Allemagne, on constate une baisse notable du taux de couverture conventionnelle ces dix dernières années. Ceci est notamment le reflet du processus de décentralisation de la négociation au niveau de l'entreprise et du faible rôle joué par les extensions administratives (Cheuvreux et Rambert, 2017). En outre, afin de prévenir les pertes d'adhérents, les organisations patronales allemandes ont créé une forme d'adhésion spéciale qui permet aux entreprises de ne pas être liées par les conventions collectives (dénommée *Mitgliedschaft « ohne Tarifbindung »*).

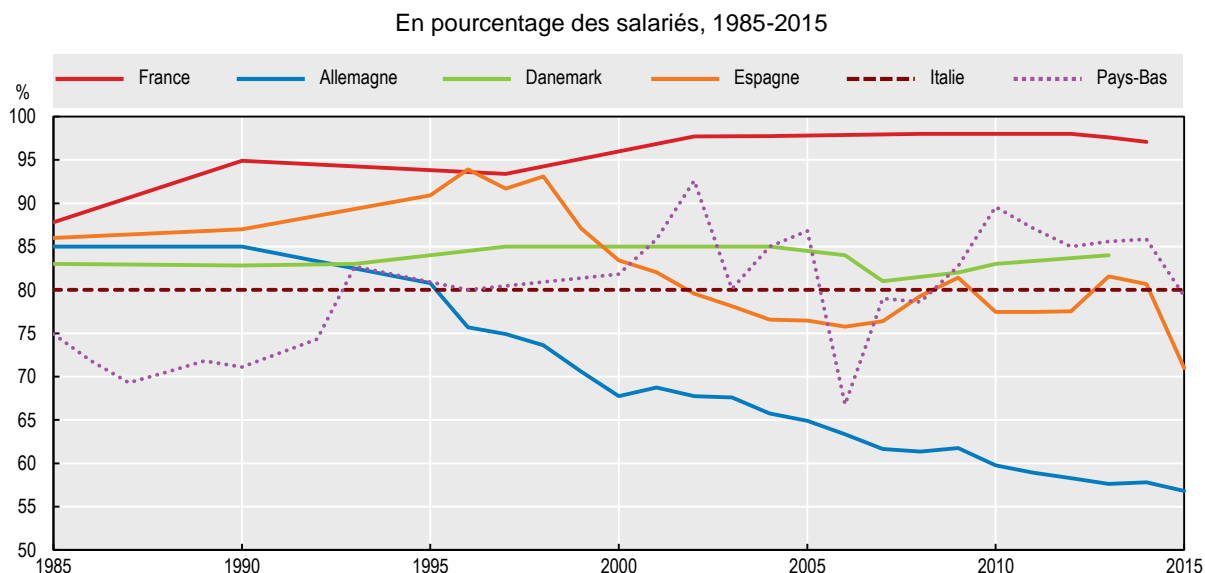
syndiqués (OCDE, 2017). D'autre part, par l'extension quasi-automatique des accords conventionnels à toutes les entreprises de la branche, même celles non-signataires (voir Section III pour une discussion plus détaillée).

Graphique 1. Évolution de la négociation collective en France



Source: *Perspectives de l'Emploi de l'OCDE, 2017* et J. Visser, ICTWSS Database Version 5.2. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam, September 2017 (à paraître).

Graphique 2. Taux de couverture conventionnelle



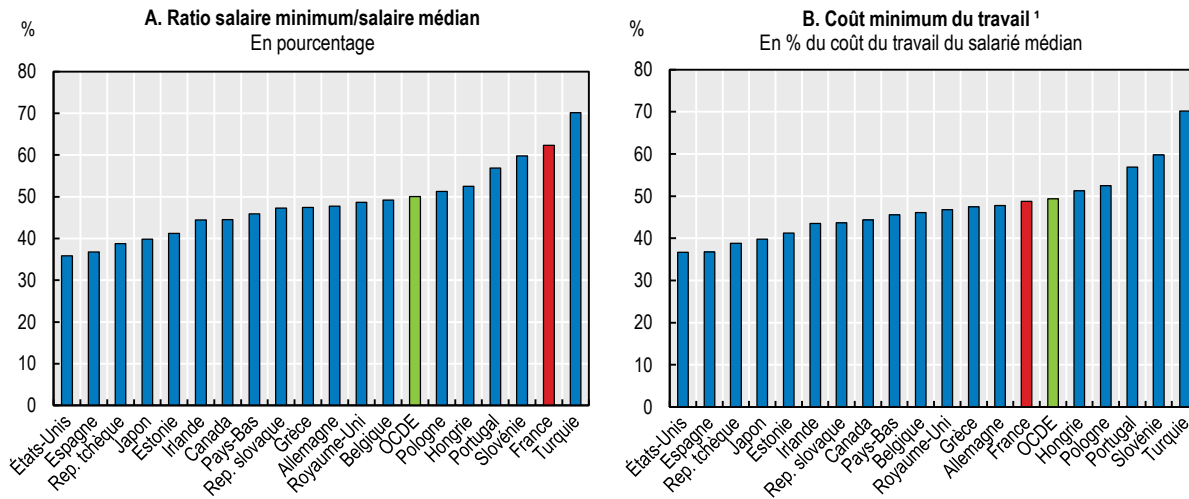
Source: *Perspectives de l'Emploi de l'OCDE, 2017* et J. Visser, ICTWSS Database Version 5.2. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam, September 2017 (à paraître).

En France, le champ d'action des partenaires sociaux dans le cadre des négociations est relativement limité par la prédominance de la Loi (hiérarchie des normes). Un salaire minimum (SMIC) élevé en termes brut, limite, par exemple, la marge de manœuvre dans la fixation des grilles de salaire en bas de

l'échelle salariale. En effet, une étude récente montre que les hausses du salaire minimum influent sur la fréquence des négociations collectives des salaires et sur le niveau des minima conventionnels (Fougère et al., 2016) et conduisent également à un resserrement de l'éventail des salaires (groupe d'experts sur le SMIC, 2016). Un code du travail, très détaillé sur les conditions minimales de travail, est de fait prescriptif en ce qui concerne la fréquence des négociations et les sujets qu'elles peuvent aborder au niveau de l'entreprise et au niveau de la branche. En outre, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, par défaut un accord de branche ne peut qu'être plus favorable pour les salariés que la loi (*principe de faveur*). En revanche, dans beaucoup de pays de l'OCDE la loi ne fixe que certains standards minimaux, laissant par conséquent beaucoup plus de grains à moudre aux négociations collectives.

Depuis les années 1980, une série de réformes a permis à l'accord d'entreprise de déroger à l'accord de branche dans un sens moins favorable pour les salariés, sauf dans quatre domaines : salaires, prévoyance, fonds de la formation professionnelle et classification professionnelle où le principe de faveur prime (c'est-à-dire qu'un accord d'entreprise ne peut déroger à celui de branche). Toutefois l'accord de branche peut interdire expressément la dérogation dans certains domaines (clauses dites de « verrouillage »). Dans la pratique, l'accord de branche tend à prévaloir et les dérogations sont peu utilisées. Le principe de faveur existe dans un bon nombre de pays de l'OCDE, mais certains pays, comme la Suède, la Finlande et les Pays-Bas laissent la possibilité aux négociateurs de décider dans quelle mesure ils souhaitent ajuster les standards négociés et établis au niveau de négociation supérieur.

Graphique 3. Le salaire minimum est élevé mais le coût minimum du travail est dans la moyenne, 2015



1. Le coût du travail est égal à la somme du salaire et des cotisations patronales de sécurité sociale correspondantes.

Source: OCDE (2017), base de données de l'OCDE sur les salaires ; OCDE (2017), *Réformes économiques 2017 - Objectif croissance*, à paraître.

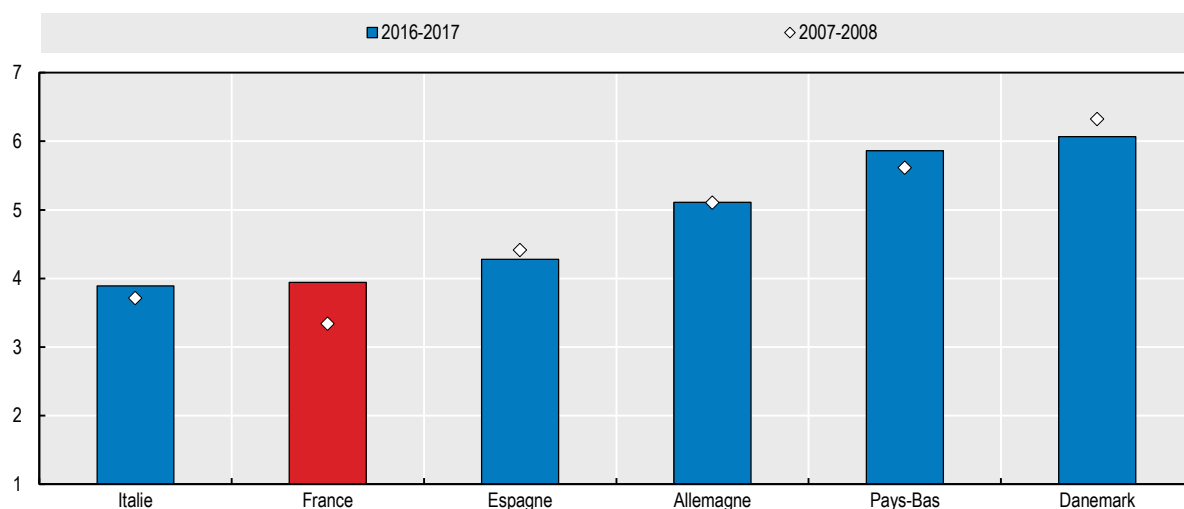
Les relations professionnelles en France sont connues pour être plutôt conflictuelles, comme en témoigne par exemple la mauvaise image qu'en ont les cadres dirigeants des entreprises françaises (Graphique 4). En outre, plus de 70 % des représentants des directions considèrent que la représentativité des organisations patronales est faible ou très faible selon un sondage du Ministère du Travail (DARES, 2015). Alors qu'un peu plus de 40 % des Français font plutôt confiance aux syndicats –légèrement plus que la moyenne de l'OCDE– (OCDE, 2017), la majorité d'entre eux les juge trop politisés (78 %) et mal adaptés au monde d'aujourd'hui (69 %) et considère qu'ils ne

comprennent ni les réalités économiques (58 %) ni les vrais besoins des salariés (58 %). Enfin, moins de la moitié des salariés (45 %) estime qu'il y a un bon niveau de confiance entre syndicats et la direction dans leur entreprise (TNS Sofres, 2015). Par ailleurs, il y a des études qui montrent que les représentants du personnel font l'objet de discrimination, notamment les délégués syndicaux qui participent aux négociations (Breda, 2014 ; Bourdieu et Breda, 2015). De plus, les salariés citent relativement fréquemment la peur des représailles comme obstacle à la syndicalisation.

III. Les extensions administratives en France par rapport aux autres pays de l'OCDE

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) recommande qu'une extension administrative ne devrait se faire que si : a) la convention vise déjà un nombre d'employeurs et de travailleurs intéressés suffisamment représentatif ; b) la demande d'extension est faite par une ou plusieurs organisations de travailleurs ou d'employeurs signataires de la convention collective ; et c) les employeurs et travailleurs auxquels la convention collective serait rendue applicable sont invités à présenter au préalable leurs observations (cf. ILO, 1951 et Hayter et Visser, 2017). Autrement dit, les extensions devraient en principe préserver la nature volontaire de la négociation collective.

Graphique 4. Qualité des relations professionnelles selon les cadres dirigeants¹



1. Moyennes nationales pondérées des scores basés sur une échelle de 1 ("généralement conflictuelles") à 7 ("généralement coopératives") à la question: "dans votre pays, comment caractériseriez-vous les relations entre salariés et employeurs ?".

Source: Forum économique mondial (2017), base de données du World Competitiveness Report 2016-17.

En France, la procédure d'extension respecte ces critères formels mais elle aboutit à une extension quasi-systématique. C'est le Ministre du Travail qui étend les accords de branche à toutes les entreprises du secteur, même celles qui n'adhèrent pas aux organisations signataires. **Beaucoup de pays de l'OCDE n'utilisent jamais ou rarement les extensions administratives**, partant du principe que suivre une convention collective doit rester une démarche volontaire. En outre, lorsque les extensions s'appliquent, elles sont souvent **soumises à des conditions** pour éviter les effets indésirables. Au sein de l'OCDE, il n'y a que peu de pays où les extensions s'appliquent de manière quasi-automatique comme en France (Tableau 1).

Tableau 1. **Portée et champ d'application des mécanismes d'extension (ou de leur équivalent fonctionnel) dans les pays de l'OCDE et en voie d'adhésion, 2015**

	Soumises à des critères relativement contraignants	Soumises à des critères relativement souples	Soumises à aucun critère
Fréquent	Finlande Pays-Bas Slovénie Suisse	Belgique France Portugal	Islande* Italie* Espagne*
Rare	Autriche République tchèque Allemagne Hongrie Israël Japon Lettonie Norvège République slovaque Turquie	Estonie	Lituanie Luxembourg Mexique Pologne

Note : Les mécanismes d'extension n'existent pas en Australie, au Canada (sauf au Québec où ils sont rares), au Chili, en Colombie, au Costa Rica, au Danemark, en Grèce, en Irlande, en Corée, en Nouvelle-Zélande, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

*: Pas d'extensions administratives formelles mais des équivalents fonctionnels sont en place. L'affiliation obligatoire à une organisation patronale en Autriche peut être considérée comme un équivalent fonctionnel.

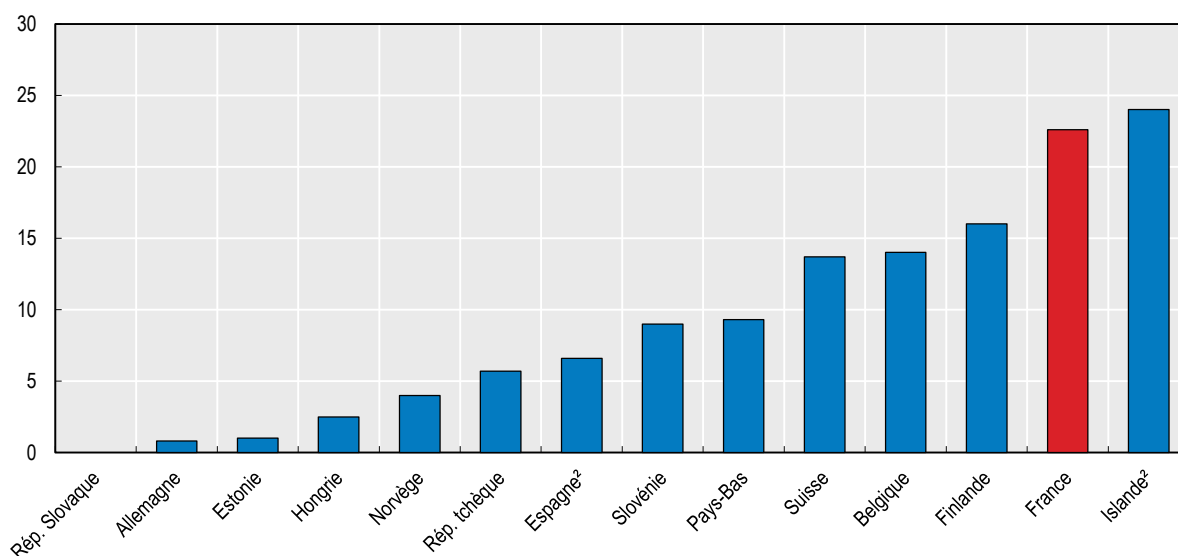
Source : Questionnaires de l'OCDE. et J. Visser, ICTWSS Database version 5.1. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam. September 2016 pour les taux de couverture supplémentaire.

En France, la demande d'extension d'un accord collectif provient généralement d'une des parties signataires (mais le Ministère du Travail peut également initier le processus d'extension). Ensuite, la Commission nationale de la négociation collective (CNCC) émet un avis à partir duquel le Ministre du travail peut décider de l'extension administrative d'un accord collectif. La grande majorité des demandes d'extension sont accordées par le Ministre du travail. En conséquence, la part des salariés couverts par des accords de branche grâce spécifiquement aux extensions administratives est particulièrement élevée en France (Graphique 5)³. Le Ministre peut, en principe, exclure de l'extension certaines clauses de l'accord pour des raisons légales ou des motifs d'intérêt général (cod. trav. Art. L. 2261-25). Cependant, les refus d'extension de l'ensemble de l'accord sont rares et avant tout fondés sur la validité juridique du texte – jamais sur des arguments économiques ou sociaux. **La possibilité pour le Ministre du travail de refuser l'extension pour un motif d'intérêt général « tenant notamment aux objectifs de la politique économique et sociale ou à la protection de la situation des tiers » existe mais elle n'est pratiquement jamais utilisée dans les faits. Par ailleurs, aucune procédure d'exemption à l'extension n'est prévue pour une entreprise ou une catégorie d'entreprises qui souffrirait de ses conséquences.** Enfin, la France se distingue également par le fait que presque tous les pays ayant largement recours aux extensions administratives les soumettent à des conditions plus strictes qu'en France ou permettent des exemptions (Tableau A1 en annexe).

³ Ce pourcentage pourrait être encore plus élevé si la proportion de salariés travaillant dans une entreprise affiliée n'était que de seulement 56 % comme indiqué par les données du Ministère du Travail (DARES, 2015).

Graphique 5. Taux de couverture supplémentaire dû aux extensions

En pourcentage des salariés, 2015¹



1. Ou dernière année disponible; 2013 pour la France.

2. Pas d'extensions administratives formelles mais des équivalents fonctionnels sont en place.

Source: Questionnaires de l'OCDE ; et J. Visser, base de données du ICTWSS, version 5.1. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), Université d'Amsterdam.

IV. Avantages et inconvénients des extensions administratives des accords collectifs

La raison pour laquelle la plupart des pays de l'OCDE utilisent peu les extensions administratives est que ces dernières présentent des avantages mais aussi des inconvénients significatifs. Les extensions dérivent souvent de considérations d'équité visant à garantir le même traitement et les mêmes conditions à l'ensemble des travailleurs d'un même secteur, notamment aux salariés d'entreprises étrangères ou aux prestataires de services, ainsi qu'aux travailleurs immigrés et détachés (Hayter et Visser, 2017). De la sorte, les extensions imposent du même coup des obligations similaires entre entreprises d'une même branche.

Les extensions administratives peuvent être utilisées par le gouvernement pour compenser l'érosion de la couverture conventionnelle qui a eu lieu dans beaucoup de pays de l'OCDE. Ceci peut contribuer à améliorer les conditions de travail et réduire les inégalités. D'ailleurs la France a mieux résisté à cette baisse de la couverture conventionnelle que beaucoup d'autres pays.

Dans certains cas, les extensions visent également à garantir la stabilité du système de négociation collective et la pérennité de certaines formes de « biens publics », comme la formation sectorielle et les programmes de mobilité financés par les conventions collectives (De Ridder et Euwals, 2016; Hayter et Visser, 2017). Les extensions peuvent aussi contribuer à diffuser les bonnes pratiques en matière de gestion du personnel, de formation, de santé et de sécurité, d'utilisation des technologies, d'assurance, de retraite ou d'incitations liées aux performances.

À l'opposé, les extensions peuvent avoir un impact négatif sur la concurrence, l'emploi et les performances des entreprises. Cela peut concerner notamment celles qui n'ont pas signé l'accord, lorsque les conditions définies par la convention ne tiennent pas compte de la situation économique

d'une majorité d'entreprises du secteur. Lorsque l'organisation patronale signataire de l'accord ne représente que des grandes entreprises relativement plus productives (et donc prêtes à verser des salaires plus élevés), la convention collective peut définir des minima salariaux et d'autres conditions qui ne conviennent pas aux entreprises plus petites et moins productives ou encore aux jeunes entreprises qui augmentent rapidement leurs effectifs et leur productivité, mais ont des besoins importants d'investissement. Les extensions administratives peuvent ainsi devenir des barrières à la concurrence, par exemple lorsque les entreprises bien établies dans le marché avec des investissements largement amortis utilisent les extensions pour évincer des nouveaux entrants et d'autres concurrents en leur imposant des conditions qu'ils n'ont pas négocié et qui ne leur permettent pas de s'établir dans le marché (Haucap et al., 2001; Magruder, 2012; Martins, 2014).

Il n'y a pas d'études spécifiques sur les effets des extensions administratives en France, mais les études disponibles pour d'autres pays semblent confirmer qu'un usage intensif des extensions sans évaluation de leur effet économique peut avoir un effet négatif sur l'emploi. Hartog et al. (2002) ne trouvent pas d'effets des extensions aux Pays-Bas, où les seuils de représentativité sont élevés et les entreprises peuvent être dispensées des extensions. Au contraire, Magruder (2012) trouve, dans le cas de l'Afrique du Sud, que les extensions des accords réduisent l'emploi d'environ 10%, avec des effets particulièrement sévères sur la profitabilité et l'emploi dans les petites entreprises. Les études académiques sur la réforme des extensions administratives au Portugal estiment également que celles-ci ont des effets négatifs sur l'emploi (Encadré 1). Dans l'ensemble, les résultats de ces études suggèrent qu'il convient de faire une analyse coût-bénéfice avant de procéder à l'extension des accords de branche, en ayant à cœur d'inclure les dimensions économiques et sociales.

Encadré 1. Réformes des extensions administratives au Portugal

Au Portugal, jusqu'au mois de juin 2011, l'extension administrative des accords de branche avait un caractère automatique. À partir de juin 2011, le Portugal a suspendu l'extension des accords de branche avec effet immédiat. La réforme du marché du travail de 2012 a ensuite imposé un critère de représentativité pour l'extension administrative des accords de branche. Celui-ci impliquait que pour qu'un accord soit étendu, les organisations patronales signataires devaient rassembler au moins 50 % des salariés du secteur concerné. Le Portugal a réussi à mettre rapidement en place ce critère de représentativité grâce aux informations détaillées sur les entreprises membres d'une organisation patronale figurant dans l'enquête *Quadros de Pessoal*. Par ailleurs, le caractère rétroactif de l'extension administrative fut supprimé, c'est-à-dire qu'à la suite de la réforme de 2012, l'accord s'applique à tous les salariés du secteur en question à la date de l'entrée en vigueur de l'extension administrative de l'accord et non plus à la date de la signature de l'accord comme cela était le cas auparavant.

Des études académiques ont analysé les effets de cette réforme. Martins (2014) étudie l'impact des extensions au Portugal avant 2011 quand les extensions étaient pratiquement automatiques. Il trouve une diminution de 2% de l'emploi formel dans les quatre mois qui suivent l'extension. Cet effet est d'autant plus fort dans les petites entreprises. Hijzen et Martins (2016) utilisent cette réforme pour identifier un effet causal des extensions et ils trouvent un effet négatif sur l'emploi, en particulier parmi les entreprises qui ne sont pas membres d'une organisation patronale signataire.

Cependant, le Portugal a eu des difficultés à définir des critères suffisamment stricts pour être significatifs mais faciles à remplir de manière à favoriser l'efficacité des extensions. L'introduction abrupte de seuils probablement trop élevés avait conduit à un blocage complet de la négociation, parce que les entreprises ne voyaient plus l'intérêt de signer un accord qui ne s'appliquerait pas à leurs

concurrents. En conséquence, ces critères jugés trop stricts, ont été récemment supprimés. Par ailleurs, en juin 2017, pour éviter de revenir à la situation en cours avant 2011 avec une extension quasi-automatique des accords de branche, le Portugal a introduit une commission technique permanente qui sera en charge de l'instruction de chaque demande d'extension.

V. Options pour une réforme

A l'instar de ce que pratiquent les autres pays de l'OCDE, un certain nombre de mesures peuvent être envisagées afin de réformer les procédures d'extensions administratives, en maximiser les avantages tout en limitant leurs possibles effets négatifs, et offrir ainsi au Ministre un éventail d'options qui ne soit pas simplement fondé sur le respect de critères formels ni sur l'opportunité politique du moment.

En premier lieu, il serait important de **soumettre les extensions administratives à une évaluation préalable pour mieux comprendre leurs coûts et bénéfices au regard de l'intérêt général**. Plusieurs pays de l'OCDE recourent par exemple à de telles évaluations, basées sur les effets économiques et sociaux des extensions administratives. En France, alors que le Code du travail évoque aussi ces critères, ils ne sont en pratique presque jamais utilisés. Introduire une réelle évaluation des effets économiques et sociaux liés aux extensions, et insister plus sur la notion d'intérêt général dans le débat public, devraient inciter les parties prenantes à les intégrer en amont et lors de leurs négociations. Cela pourrait aussi sensibiliser les partenaires sociaux, les autorités et l'opinion publique aux avantages et inconvénients de l'utilisation des extensions administratives. Par exemple, le Ministère pourrait exiger que les parties sollicitant une extension démontrent que ses avantages compensent ses inconvénients. Il pourrait aussi s'intéresser aux avis des entreprises et des salariés concernés par l'extension afin d'en cerner les possibles impacts négatifs. Enfin, la nécessité d'une analyse prenant en compte **l'intérêt général** pourrait être exigée pour des accords n'ayant pas atteint un seuil minimum de représentativité des organisations signataires.

Par ailleurs, il pourrait être utile **de mettre en place un comité indépendant chargé de consulter les parties concernées et de conduire l'évaluation des effets économiques et sociaux des extensions administratives**. Ce comité pourrait se composer d'experts et de partenaires sociaux qui conseilleraient le gouvernement sur la décision d'extension et sur ses modalités. De tels organismes existent en Allemagne, Autriche, Finlande, Israël, Luxembourg, Norvège et République Slovaque. Une commission technique en France pourrait jouer un rôle similaire à celui du groupe d'experts sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) chargé de donner son avis sur son évolution à la Commission nationale de la négociation collective (CNNC).

Un critère objectif et simple à introduire consisterait à **relever les seuils de représentativité des organisations signataires**. Ceux-ci sont une condition pour que les extensions administratives soient accordées dans plusieurs pays de l'OCDE (plus de détails dans le Tableau A1 en annexe). Les conventions collectives ne peuvent alors faire l'objet d'extensions que si elles sont signées par des organisations patronales représentant une part minimale de salariés (le plus souvent la majorité). Quelques pays exigent également que les syndicats signataires représentent une majorité de salariés. En France le seuil minimal se situe à 30% et ne concerne que les syndicats de salariés, pas les organisations patronales.⁴ Toutefois, bien que la représentativité des syndicats soit importante, il est

⁴ Depuis la loi du 20 août 2008, un accord de branche pour être valide doit : (i) être signé par un ou plusieurs syndicats représentatifs ayant recueilli, aux élections prises en compte pour la mesure de l'audience au niveau de la branche au moins 30 %

encore plus crucial de s'assurer que les organisations patronales signataires ne représentent pas seulement quelques grandes entreprises. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que les réformes récentes dans des pays de l'OCDE, telles qu'au Portugal en 2011, démontrent que la mise en place de critères de représentativité n'est pas aussi simple qu'on pourrait le penser (voir Encadré 1). De plus, les seuils pourraient s'avérer inefficaces s'ils ne sont pas contraignants.

En France, les statistiques montrent qu'en moyenne les entreprises membres des associations patronales couvrent une majorité de travailleurs. Toutefois, les données détaillées de la représentativité *branche par branche* n'étant pas disponibles, il est impossible d'indiquer dans quelle mesure la représentativité des accords est suffisante ou pas, ni quel devrait être le seuil à introduire.

Par ailleurs, permettre des **exemptions aux dispositifs d'extension** peut limiter les effets négatifs potentiels sur les entreprises les plus exposées. Bien que les critères de représentativité ou les clauses d'intérêt général visent à refléter du mieux possible la situation d'un large ensemble d'entreprises, ils ne peuvent pas rendre pleinement compte de leur diversité. Des procédures d'exemptions existent dans certains pays qui utilisent couramment les extensions administratives (Tableau A1 en annexe). Par exemple, aux Pays-Bas, depuis 2014, la mise en place de critères préétablis pour des exemptions est une des conditions pour l'extension d'un accord collectif. Les entreprises peuvent également demander des exemptions ad hoc aux accords collectifs auprès du ministère du travail (Hijzen et al., 2017). Entre 2007 et 2015, 191 demandes d'exemptions *ad hoc* ont été présentées par les entreprises néerlandaises et 58 ont été acceptées. Un autre instrument qui permet aux entreprises d'échapper aux dispositifs d'extension est celui des **clauses d'ouverture** – *opt-out clause* – qui permettent de déroger aux accords collectifs de branche (même pour les entreprises signataires, voir Encadré 2).

Encadré 2. Clauses d'ouverture et dérogations aux accords collectifs

La possibilité pour les accords d'entreprise de déroger aux accords de branche (clause d'ouverture ou *opt-out*) est un autre élément à considérer dans un système où la hiérarchie des accords est soumise au principe de faveur et où les extensions sont utilisées. Les clauses d'ouverture sont assez répandues en Autriche, Allemagne, Grèce, Pays-Bas, Espagne et Suisse et de manière plus limitée dans une dizaine d'autres pays (voir l'annexe du chapitre 4 des *Perspectives de l'Emploi de l'OCDE, 2017* publiée en ligne). Les clauses d'ouverture, surtout en cas de crise, sont une « soupape d'échappement » (Visser, 2016) permettant de contourner les accords de branche uniformisés, notamment pour s'adapter à des conditions particulières, y compris locales. En Allemagne, les clauses d'ouverture sont généralement prévues dans les accords de branche, et sont définies à partir de critères précis prévus par la loi ou négociés par les partenaires sociaux. Ces clauses d'ouverture ont principalement trait au salaire, au temps de travail ou au travail intérimaire.

Toutefois, on peut noter que si les dérogations et la non-participation aux accords de branche ne sont pas réglementées, elles peuvent nuire à la concurrence entre les entreprises, voire réduire la capacité réglementaire des conventions collectives. En outre, si celles-ci sont utilisées uniquement ou principalement par des grandes entreprises qui disposent des ressources nécessaires pour conclure des accords d'entreprise et effectuer les formalités liées à la demande de non-participation, et qui sont également souvent les plus productives, elles risquent de ne plus jouer leur rôle de « soupape

des suffrages exprimés en faveur de syndicats reconnus représentatifs à ce niveau ; (ii) et ne pas avoir fait l'objet d'une opposition d'un ou de plusieurs syndicats représentatifs ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés en faveur des mêmes syndicats à ces mêmes élections (ou, le cas échéant, dans le cadre de la même mesure d'audience).

d'échappement ». En effet, les petites entreprises, qui sont susceptibles d'avoir le plus besoin de déroger aux conditions fixées par des conventions collectives qu'elles n'ont pas négocié, ne sont généralement pas en mesure de recourir aux dérogations et aux clauses de non-participation, parce qu'elles manquent de capacités ou n'ont pas de délégués du personnel. On peut également imaginer que dans un scénario extrême, mais pas totalement improbable, les grandes entreprises pourraient même utiliser les clauses de non-participation comme un instrument anti-concurrentiel, en commençant par négocier des conditions relativement généreuses dans les accords de branche, pour ensuite s'en retirer pour obtenir des conditions plus favorables. Ce faisant, elles laisseraient leurs concurrents porter le poids des conditions généreuses qu'elles ont négociées dans un premier temps.

Une autre piste permettant de mieux refléter l'hétérogénéité des entreprises en termes de taille, âge et région serait d'**encourager une différenciation des accords collectifs par type d'entreprise**. Un exemple pourrait être celui du secteur néerlandais de la métallurgie où, dans la pratique, deux accords sont signés puis étendus, l'un pour les entreprises de 35 salariés et plus, et l'autre pour les entreprises de moins de 35 salariés. En France, suite à une évaluation de la situation de la branche, le Ministre du Travail pourrait, par exemple, exiger que les accords se différencient pour le moins en partie selon la taille de l'entreprise, son âge ou sa localisation. Par exemple, les accords pourraient laisser la possibilité aux jeunes entreprises en phase de croissance et avec des forts besoins d'investissement de ne pas être soumises à l'extension administrative, ou qu'après un certain délai pour des mesures particulièrement difficiles et coûteuses à mettre en place.

La France est actuellement dans un processus de réforme important de la négociation collective, qui comprend notamment la fusion des branches, nombreuses et parfois particulièrement petites (par exemple, plus de la moitié des branches ont moins de 5000 salariés) ainsi qu'un rôle accru de la négociation d'entreprise. Pour ne pas heurter ce processus, la réforme des procédures d'extension pourrait se faire sous forme expérimentale et ne s'appliquer, dans un premier temps qu'aux branches déjà fusionnées; cela permettrait en outre d'évaluer les effets d'une extension moins automatique sur l'emploi et les conditions de concurrence. Cette réforme consisterait à mettre en place plusieurs des critères détaillés ci-dessus pour rendre l'extension administrative des accords collectifs moins automatique. Mais dans tous les cas, toute réforme devrait être suivie d'une évaluation détaillée.

Plus d'informations

OCDE (2017), « La négociation collective dans un monde du travail en mutation », Chapitre 4 des *Perspectives de l'Emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris (disponible en anglais, à paraître en français).

BIBLIOGRAPHIE

- Bourdieu, J. et T. Breda (2015), « Les Employeurs face aux représentants du personnel: une situation de discrimination stratégique », *Rapport final pour la Dares*.
- Breda, T. (2014), « Les délégués syndicaux sont-ils discriminés ? », *La Revue Économique*, vol. 65, n° 6, pp. 841-80.
- Chevreaux, M. et L. Rambert (2017), « Dialogue social sectoriel et décentralisation des négociations : Étude comparée France/Allemagne », *Document de Travail de la DG Trésor No 2017/01*.
- DARES (2015), « Affiliation des entreprises aux organisations patronales en France », *DARES Analyses No. 69*, Paris.
- De Ridder, M. et R. Euwals (2016), « What are the wage effects of extending collective labour agreements? Evidence from the Netherlands », *CPB Background document*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, April.
- Fougère, D., E. Gautier et S. Roux (2016), « The Impact of the National Minimum Wage on Industry-Level Wage Bargaining in France », *CEPR Discussion Paper No. DP11234*.
- Groupe d'experts sur le SMIC (2016), *Rapport 2016*.
- Hartog, J., E. Leuven et C. Teulings (2002), « Wages and the bargaining regime in a corporatist setting: the Netherlands », *European Journal of Political Economy*, Vol. 18, pp. 317-331.
- Haucap, J., U. Pauly et C. Wey (2001), « Collective wage setting when wages are generally binding: an antitrust perspective », *International Review of Law and Economics*, Vol. 21, No. 3, pp. 287-307.
- Hayter, S. et J. Visser (2017), « The Application and Extension of Collective Agreements: Enhancing the Inclusiveness of Labour Protection », *International Labour Review*, à paraître.
- Hijzen, A. et P. Martins (2016), « No extension without representation? Evidence from a natural experiment in collective bargaining », *IMF Working Paper*, No. WWP 16/143, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Hijzen, A., P. Martins et J. Parlevliet (2017), « Collective Bargaining through the Magnifying Glass : A Comparison of the Netherlands and Portugal », manuscrit disponible auprès des auteurs.
- ILO (1951), International Labour Conference, 33rd Session, Geneva, 1950, Record of Proceedings, Geneva, International Labour Office.
- OCDE (2017), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- Magruder, J. (2012), « High Unemployment yet Few Small Firms: The Role of Centralized Bargaining in South Africa », *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 4, No. 3, pp. 138-166.
- Martins, P. (2014), « 30.000 Minimum Wages: The Economic Effects of Collective Bargaining Extensions », *IZA Discussion Paper*, No. 8540, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.

TNS Sofres (2015), *Baromètre 2015 sur l'image des syndicats*, Paris.

Visser, J. (2016), « What Happened to Collective Bargaining during the Great Recession », *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 5, No. 9, Bonn.

Visser, J. (2017), « The Extension of Collective Agreements in Four European Countries », *International Labour Review*, à paraître.

Tableau A1. Utilisation et champ d'application des extensions administratives dans certains pays de l'OCDE qui les utilisent fréquemment

	Utilisation des extensions des accords de branche	Procédure	Critères de représentativité	Critères d'intérêt public	Exemptions ou possibilité d'appel
Belgique	Oui, très habituelle.	Les extensions sont accordées par arrêté royal sur demande formelle du comité mixte qui a conclu l'accord.	Les partenaires sociaux doivent être représentatifs (en fonction de leur audience et des suffrages reçus aux élections).	Non.	Il n'y a pas d'exemption mais la décision peut faire l'objet d'un appel.
Finlande	Oui	L'extension peut être accordée sans demande par un comité du ministère des Affaires sociales et de la santé.	L'accord collectif doit avoir un caractère national et être représentatif du secteur concerné (plus de 50 % des salariés en question).	Non.	Il n'y a pas d'exemption mais la décision peut faire l'objet d'un appel.
France	Oui, très habituelle.	Le ministère émet l'extension (même sans demande) sur la base d'un avis motivé de la CNNC.	Pas de critère de représentativité. Cependant, un critère existe pour que l'accord soit valide et les organisations patronales peuvent s'opposer à sa mise en place. Voir la note de bas de page 4 de cette note.	Le Ministre du travail peut refuser l'extension pour un motif d'intérêt général « tenant notamment aux objectifs de la politique économique et sociale ou à la protection de la situation des tiers ».	Il n'y a pas d'exemption mais la décision peut faire l'objet d'un appel.
Allemagne	Oui, mais inhabituelle.	Les extensions sont accordées par les gouvernements régionaux ou fédéral à la demande des deux parties et par un comité bipartite (son consentement est nécessaire, mais pas suffisant, le gouvernement n'est pas tenu d'accorder l'extension). Les extensions prévues par la Loi sur les travailleurs détachés sont limitées au salaire minimum et à d'autres conditions minimales.	Jusqu'en 2015, l'accord devait couvrir plus de 50 % des employés du secteur. Depuis 2015, l'accord doit avoir une importance primordiale.	L'importance primordiale est un critère d'intérêt public. Cependant, il existe d'autres critères sur lesquels l'intérêt public peut également être basé.	L'accord peut prévoir des exemptions ou celles-ci peuvent faire partie du cadre de l'extension.

Norvège	Oui, mais rare.	Le ministère accorde l'extension en se basant sur la décision du <i>Tariff Board</i> habituellement sur demande de l'une des parties, mais pas nécessairement.	Non.	Les extensions sont accordées s'il est prouvé que des travailleurs étrangers travaillent ou pourraient travailler à des conditions inférieures aux pratiques courantes de l'industrie question. L'extension n'est pas accordée lorsque seulement des travailleurs norvégiens sont employés dans le secteur concerné.	Non.
Pays-Bas	Oui, habituelle.	Le ministère accorde l'extension à la demande de l'une des parties.	Les organisations patronales doivent représenter plus de 60 % des salariés (ou 55 % dans certains cas faisant l'objet d'un contrôle supplémentaire).	Les extensions peuvent être refusées si elles ne répondent pas au motif d'intérêt général.	Les entreprises peuvent être exemptées (les critères d'exemption doivent être clairement précisés dans l'accord de branche afin d'accorder son extension) mais il n'y a aucune possibilité d'appel.
Portugal	Oui.	Le gouvernement accorde l'extension à la demande d'une des parties. À partir de 2017, une commission technique évalue la demande d'extension.	Non (depuis juin 2017).	Sur la base d'une évaluation au cas par cas. Les extensions ne sont accordées qu'en l'absence d'un autre accord et en présence de circonstances sociales et économiques justifiant l'extension requise, à savoir une similitude économique ou sociale dans le champ d'application de l'extension.	Les extensions peuvent faire l'objet d'un appel et les entreprises obtenir une exemption (mais cela est rare).

Suisse	Oui.	Les extensions sont accordées par le gouvernement sur demande formelle de toutes les parties.	Les organisations patronales doivent représenter plus de 50 % des entreprises et plus de 50 % des salariés (il peut y avoir des exceptions à ce critère). Les syndicats doivent représenter plus de 50 % des salariés.	Oui.	Non.
---------------	------	---	--	------	------

Source: Annexe des *Perspectives de l'Emploi de l'OCDE, 2017* publiée en ligne.