



Dialogue social sectoriel et décentralisation des négociations : Étude comparée France/Allemagne

Marine CHEUVREUX
Laurence RAMBERT

DIALOGUE SOCIAL SECTORIEL ET DÉCENTRALISATION DES NÉGOCIATIONS : ÉTUDE COMPARÉE FRANCE/ALLEMAGNE

Marine CHEUVREUX*

Laurence RAMBERT*

Ce document de travail n'engage que ses auteurs. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

* **Marine Cheuvreux** est en poste à la Direction Générale du Trésor au Ministère de l'Économie et des Finances (France)

marine.cheuvreux@dgtresor.gouv.fr (+33-1-44-87-73-83)

* **Laurence RAMBERT** est en poste à la Direction Générale du Trésor au SER de Berlin (Allemagne)

laurence.rambert@dgtresor.gouv.fr (+49-(0)-30-590-03-94-19)

Table des matières

Synthèse	3
1. La compétence de la négociation appartient aux organisations syndicales et patronales qui définissent les contours de la branche en France comme en Allemagne	5
1.1. <i>Ce sont les partenaires sociaux qui définissent la notion de branche et le périmètre des conventions collectives en France comme en Allemagne</i>	5
1.2. <i>En France, le pouvoir de négocier est tiré de la « représentativité » patronale et syndicale</i>	6
1.3. <i>En Allemagne, il n'y a pas de condition de représentativité formulée par le législateur, néanmoins la jurisprudence réserve le pouvoir de négociateur du côté syndical aux organisations suffisamment « puissantes »</i>	7
2. Plus de 700 branches conventionnelles en France contre 150 seulement en Allemagne	9
2.1. <i>Des branches françaises dispersées et hétérogènes</i>	9
2.2. <i>Des branches allemandes concentrées mais des négociations sectorielles très décentralisées dans plus de 1 000 « zones conventionnelles »</i>	9
3. Une activité conventionnelle de branche soutenue en France comme en Allemagne	11
3.1. <i>En France : les obligations légales en matière de négociation soutiennent la signature d'un millier d'accords par an</i>	11
3.2. <i>En Allemagne : l'autonomie des partenaires sociaux permet la conclusion de près de 1 800 conventions de branche chaque année</i>	13
4. Des taux de couverture conventionnelle divergents entre la France et l'Allemagne	16
4.1. <i>Malgré un mouvement de décentralisation de la négociation collective, un taux de couverture conventionnelle français très élevé lié à une procédure d'extension quasi-systématique</i>	17
4.1.1. <i>La négociation collective en France se décentralise au profit de l'entreprise comme dans de nombreux pays européens</i>	17
4.1.2. <i>Des mécanismes d'extension et d'élargissement très centralisés qui garantissent un taux de couverture quasi général</i>	21
4.2. <i>Un taux de couverture allemand non seulement en dessous de la moyenne européenne, de surcroît en recul</i>	23
4.2.1. <i>En Allemagne, des négociations de branche en recul au profit de l'entreprise</i>	23
4.2.2. <i>À l'inverse de la France, l'extension des accords par les pouvoirs publics joue un rôle mineur en Allemagne</i>	27
5. Des systèmes de négociation collective qui se réforment	30
5.1. <i>En France, renforcement des branches pour accompagner la réforme du code du travail et pluralisme syndical favorisé par la loi du 20 août 2008</i>	30
5.1.1. <i>Restructurer les branches professionnelles françaises pour simplifier, rationaliser et rendre le dialogue social plus efficace</i>	30
5.1.2. <i>La réforme de la représentativité syndicale a favorisé le pluralisme syndical mais les nouvelles règles de validation des accords encouragent la formation d'alliances</i>	34
5.2. <i>En Allemagne, la difficile émergence du rôle de l'État dans ce qui reste un domaine traditionnellement réservé à la négociation collective dans un contexte de « reconcentration » syndicale</i>	35
5.2.1. <i>Resserrement du rôle normatif des relations professionnelles au profit de l'intervention publique</i>	35
5.2.2. <i>Retrouver l'unité syndicale pour favoriser la paix sociale</i>	36
Conclusion	36
Annexe : tableau comparatif des conventions de branche et des accords d'entreprise entre la France et l'Allemagne	37

Synthèse

Les branches professionnelles françaises, niveau intermédiaire de la négociation collective entre le niveau national interprofessionnel et le niveau d'entreprise, se distinguent par leur grand nombre (700) et leur hétérogénéité. En France, une branche regroupe les entreprises relevant d'une convention collective de branche. À côté des branches classiques qui font référence à une activité économique (coiffure, plasturgie...), il existe un certain nombre de branches qui regroupent plusieurs secteurs d'activité ou dont le champ d'application vise un métier (journalistes par exemple), parfois combiné à un territoire (département ou région), et/ou une catégorie socioprofessionnelle (cadres, ouvriers, employés...). Un certain nombre de branches françaises n'atteignent pas la taille critique permettant d'offrir un cadre approprié à des négociations de qualité, de répondre aux attentes des salariés et des entreprises, en même temps que d'assurer une fonction régulatrice. Ainsi, environ 200 branches n'ont pas de vie conventionnelle (faible nombre de suffrages aux élections professionnelles ou pas d'accord signé depuis plus de dix ans).

Bien que les accords soient la plupart du temps signés pour une durée indéterminée, l'activité conventionnelle des quelques 500 autres branches est soutenue, particulièrement en matière de salaires : entre 1 000 et 1 300 accords de branches sont signés chaque année dont 1/3 consacré au thème des salaires. Cette dynamique s'explique notamment par l'impulsion donnée par le législateur qui a introduit des négociations périodiques obligatoires à ce niveau sur un grand nombre de thèmes (salaires, égalité professionnelle, conditions de travail, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, travailleurs handicapés, classifications, formation, apprentissage, épargne salariale...).

Enfin, la France se distingue par un taux de couverture conventionnelle très élevé, plus de 90 %, contre 56 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, en lien avec une procédure d'extension quasi-systématique des accords de branche.

Pour renforcer le dialogue social, le gouvernement français souhaite réduire le nombre de branches et s'est donné l'objectif de parvenir à 200 branches fin 2019. Atteindre une taille critique permet aux branches non seulement de bénéficier d'un éventail de compétences, mais aussi d'économies d'échelle (particulièrement utiles dans les domaines de la formation professionnelle ou de la couverture complémentaire santé) et d'une logique de filière. Enfin, le renforcement des branches est nécessaire à la réforme du droit du travail en cours qui donne une place plus importante à la négociation collective. Sans quoi le renvoi à la négociation d'entreprise créera un déséquilibre au détriment des TPE-PME où elle est plus difficile à mettre en œuvre et où les accords de branche sont bien souvent la seule référence.

En Allemagne, il existerait 150 branches de taille très inégale. Comme en France, ce découpage peut être très variable dans son périmètre : les branches peuvent être de taille très différente et relever d'un secteur géographique variable. En revanche, les branches allemandes n'ont pas toutes la capacité de négocier des accords. Ainsi, dans le cas de la métallurgie, les négociations ne sont pas conduites au niveau de la branche mais dans les 7 « zones conventionnelles » qu'elle comprend et aboutissent à la signature de 7 conventions collectives. Il existerait ainsi environ 1 100 « zones conventionnelles », qui peuvent concerner l'Allemagne, un Land, plusieurs Länder, une partie d'un Land, une ville - recouper plusieurs secteurs d'activité et concerner un groupe de salariés précis. Toutefois, les partenaires sociaux d'une région s'inspirant des accords signés dans une autre région, cette parcellisation territoriale, susceptible de conduire à un système à plusieurs vitesses, est relativisée par la concertation des partenaires sociaux en amont.

Le nombre élevé de textes de branche témoigne de la vitalité de la négociation collective et de l'autonomie des partenaires sociaux en Allemagne, alors même qu'il n'y existe aucune obligation de négocier (contrairement à la France) : près de 1 800 conventions de branche signées chaque année dont 500 accords salariaux (proportions similaires à la France). Ceci peut s'expliquer par le cadre institutionnel : l'intervention de l'État est limitée à la fixation d'un « ordre public social minimal », définissant d'une part les règles de base de la négociation et d'autre part les minima ou normes planchers. Par ailleurs, les textes de branches sont conclus pour une durée déterminée, contrairement à ce qui prévaut en France. En règle générale, ce sont les syndicats qui, régulièrement, appellent à la renégociation de l'accord salarial, annonçant par là même également la fin de l'obligation de paix sociale (interdiction de faire grève tant que la branche est couverte par une convention).

Cependant, la moitié seulement des salariés allemands sont directement couverts par une convention collective :

- Certains secteurs d'activité ne sont pas couverts (comme le secteur des centres d'appel même si il y existe quelques conventions collectives d'entreprise ou celui des taxis) et certaines branches n'ont été créées qu'après de fortes pressions politiques (cas de la branche « industrie de transformation de la viande »).
- Depuis le début des années 1990, la négociation collective de branche est confrontée à un processus d'érosion conduisant à une décentralisation de la négociation vers l'entreprise favorisant la flexibilité : d'une part, toutes les conventions collectives importantes prévoient des clauses dites d'ouverture permettant de s'écarter des normes conventionnelles ; d'autre part, face à des désaffiliations massives, les fédérations patronales ont proposé des adhésions sans obligation d'appliquer les conventions.

Néanmoins, aux 58 % de salariés couverts directement par une convention de branche s'ajoutent 22 % de salariés qui en bénéficient indirectement car beaucoup d'entreprises non couvertes orientent leurs revalorisations salariales sur celles des accords de leur branche, n'appliquant pas souvent d'autres dispositions (les 35 heures dans l'industrie métallurgique notamment).

La culture du dialogue social caractérisée par la négociation sectorielle et le système de cogestion sont des déterminants structurels de la flexibilité interne des entreprises allemandes. Confronté au recul de la couverture conventionnelle et à l'affaiblissement du dialogue social de branche, le législateur allemand a choisi de faciliter les procédures d'extension parallèlement à l'introduction d'un salaire minimum national. En pratique, ces procédures d'extension sont peu utilisées à ce stade.

1. La compétence de la négociation appartient aux organisations syndicales et patronales qui définissent les contours de la branche en France comme en Allemagne

1.1. Ce sont les partenaires sociaux qui définissent la notion de branche et le périmètre des conventions collectives en France comme en Allemagne

Il n'existe pas de définition juridique de la branche professionnelle dans le code du travail français. Ce qui est défini par le code du travail, c'est la représentativité des organisations patronales et des syndicats de salariés. Les lieux et instances où doivent se rencontrer les organisations syndicales et patronales pour déterminer ensemble des règles collectives ne sont pas définis a priori. Du point de vue du droit du travail, les « branches » sont des constructions de la négociation collective. En effet, **les partenaires sociaux déterminent eux-mêmes les contours d'une branche**, en définissant le champ d'application professionnel concerné. Ce champ constitue un niveau de négociation ; il couvre un ou plusieurs secteurs d'activités professionnelles. Une branche professionnelle regroupe les entreprises d'un ou plusieurs secteurs d'activité et relevant d'une ou plusieurs convention collective de branche.

À côté des branches « classiques » qui font référence à une activité économique (coiffure, plasturgie...), existe un certain nombre de branches dont le champ d'application vise un métier (journalistes par exemple), parfois combiné à une zone géographique et/ou une catégorie socioprofessionnelle (cadres, ouvriers, employés...).

Il peut exister plusieurs conventions collectives dans une même branche :

- soit la branche possède une convention collective nationale et des conventions locales. C'est notamment le cas de la métallurgie, qui possède une convention collective nationale pour les cadres et les ingénieurs et une multiplicité de conventions collectives régionales ;
- soit la branche possède des conventions collectives distinctes pour les cadres et les non-cadres (cas de la métallurgie également) ;
- soit la branche possède des conventions collectives pour des métiers différents exercés en son sein. C'est notamment le cas de l'assurance ;
- soit la branche possède plusieurs conventions collectives pour une même activité qui regroupe des entreprises de statuts différents. C'est par exemple le cas du secteur bancaire où coexistent une convention collective pour les caisses d'épargne, une autre pour le Crédit mutuel, et une convention générique pour les autres banques.

Comme en France, **en Allemagne, la notion de branche professionnelle** (ou plus proche du terme allemand « branche conventionnelle » : *Tarifbranche*) **n'a pas de valeur juridique**, elle sert simplement aux partenaires sociaux à délimiter le champ d'application sectoriel de la convention à signer.

Il peut aussi exister plusieurs conventions collectives dans une même branche. **Les organisations syndicales et patronales définissent les contours de la branche en précisant le périmètre de validité de la convention collective de branche** lors de sa conclusion initiale :

- Le périmètre sectoriel de la branche qui précise les activités couvertes par la convention et donc la branche professionnelle. Ce terme n'est pas défini juridiquement, les activités couvertes reflètent les activités des entreprises adhérentes à l'organisation patronale. Ainsi, la branche conventionnelle de l'industrie métallurgique recouperait plusieurs secteurs d'activité (au sens de la classification européenne Nace : construction automobile, construction mécanique, industrie électrique, chantiers navals, fonderies, industrie aéronautique et spatiale...), tandis que quatre branches professionnelles ont été constituées pour couvrir l'industrie du cuir.
- Le périmètre géographique : la « zone conventionnelle » (*Tarifgebiet* ou *Tarifbezirk*) qui peut être l'Allemagne, un Land, une « région » à l'intérieur d'un Land, une ville. Ainsi dans le cas du syndicat de l'industrie métallurgique *IG Metall*, il existe 7 « zones conventionnelles », chacune ayant à sa tête une direction habilitée à conduire des conventions collectives dans cette « zone conventionnelle » et uniquement celle-là (certaines « zones conventionnelles » de la branche métallurgie représentent un Land, certaines plusieurs Länder).
- Le périmètre humain, les groupes de salariés pour lesquels s'applique la convention collective : salariés, ouvriers, cadres, apprentis adhérents à l'organisation syndicale (l'application de l'accord peut être étendue par décision de l'employeur à l'ensemble du personnel non adhérent).

1.2. En France, le pouvoir de négocier est tiré de la « représentativité » patronale et syndicale

Côté patronat, jusqu'à récemment, le principe de « reconnaissance mutuelle » prévalait en France et il n'existait aucune mesure officielle des taux d'adhésion¹. Selon ce principe, également pratiqué en Allemagne, les organisations qui sont légitimes pour négocier sont celles qui s'accordent pour se reconnaître réciproquement la qualité d'interlocuteur. La représentativité découle alors de cette reconnaissance des partenaires sociaux entre eux. Les principales confédérations patronales nationales sont le Medef, la CGPME, l'UPA et l'UNAPL.

La loi du 5 mars 2014² a établi pour la première fois une règle de mesure de la **représentativité assise sur les adhésions** (et non sur les élections à la différence des syndicats de salariés) exigeant ainsi, sur ce point particulier, une totale transparence de la part des organisations patronales. À compter de 2017, un nombre minimum d'entreprises adhérentes de 8 % à l'organisation professionnelle sera exigé pour être considérée comme représentative, soit au regard du nombre d'entreprises adhérentes (loi du 5 mars 2014), soit au regard du nombre de salariés des entreprises adhérentes (ajouté par la loi Travail du 8 août 2016³).

Côté syndicats de salariés, seules les organisations dites « représentatives » peuvent signer des accords. Leur pouvoir de négociation ne dépend pas du nombre de leurs adhérents, mais de leurs résultats aux élections professionnelles.

La situation française a été pendant plus de 50 ans marquée par l'empreinte de l'état des forces syndicales au moment de la Libération. Cinq confédérations syndicales, la CGT, la CFDT, la CGT-FO, la CFTC et la CFE-CGC bénéficiaient d'une représentativité « de fait » au niveau national interprofessionnel⁴. Les structures syndicales s'étant constituées postérieurement à la fin du 20^e siècle, l'UNSA, Solidaires et la FSU, étaient donc exclues de diverses instances de représentation.

Avec la loi du 20 août 2008⁵, le système des relations sociales a été profondément modifié en basculant **d'un système fondé sur la reconnaissance « de fait » de la représentativité vers un système fondé sur une légitimité acquise lors des élections professionnelles** en imposant aux syndicats de recueillir un minimum de voix aux élections pour être représentatifs : 8 % des suffrages exprimés dans les branches. En outre, cette loi donne une possibilité nouvelle aux syndicats n'ayant pas encore fait la preuve de leur représentativité de s'implanter dans les branches.

Les accords une fois conclus s'appliquent à l'ensemble des salariés de la branche ce qui explique en partie le très faible taux de syndicalisation français, 11 %, parmi les plus faibles d'Europe mais stable depuis le milieu des années 1990⁶ (cf. graphique 1) : presque tous les salariés bénéficient des avantages négociés par les syndicats sans être syndiqués⁷. En effet, organisations syndicales et patronales négocient pour l'ensemble des salariés de la branche et non pour leurs seuls adhérents via la procédure d'extension des accords collectifs (cf. *infra* 4.1.2).

¹ Cependant, l'enquête Réponse 2011 réalisée à partir d'un échantillon d'établissements du secteur marchand non agricole, de 11 salariés ou plus donne quelques éléments (Pignoni M.-T. (2015), « L'affiliation des entreprises aux organisations patronales en France », *Dares Analyses* n° 2015-069). En 2011, 44 % de ces établissements, employant 56 % des salariés, signalent l'affiliation de leur entreprise à une organisation d'employeurs. Les deux-tiers adhèrent de manière indirecte, via d'autres organisations ou regroupements, à une des quatre principales confédérations patronales nationales que sont le Medef, la CGPME, l'UPA et l'UNAPL. Si 30 % adhèrent à une seule organisation d'employeurs, 14 % adhèrent à au moins deux organisations différentes. De plus, 25,8 %, qui représentent 40,2 % des salariés, adhèrent au Medef et 16,6 % à la CGPME. L'UPA (5,3 %) et l'UNAPL (1 %) sont peu citées car la première représentant le secteur artisanal et la seconde les professions libérales, ces organisations sont davantage implantées auprès des entreprises de très petite taille dont une part importante est exclue du champ de l'enquête.

² Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

³ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

⁴ Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, cinq centrales syndicales, la CGT, FO, la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC bénéficiaient d'une présomption irréfutable de représentativité. La présomption irréfutable, en droit français, interdit au défendeur d'apporter la preuve contraire.

⁵ Loi du 20 août 2008 n° 2008-789 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

⁶ Pignoni M.-T. (2016), « La syndicalisation en France », *Dares analyses* n° 25.

⁷ Cheuvreux M. & Darmaillacq C. (2014), « La syndicalisation en France : paradoxes, enjeux et perspectives », *Lettre Trésor-Éco* n° 129.

1.3. En Allemagne, il n'y a pas de condition de représentativité formulée par le législateur, néanmoins la jurisprudence réserve le pouvoir de négocier du côté syndical aux organisations suffisamment « puissantes »

Il n'existe pas de dispositions légales réglant le droit de coalition des organisations syndicales ou patronales en Allemagne. Leur organisation s'oriente sur le droit associatif du droit civil (*Bürgerliches Gesetzbuch*). La coalition doit être « pure » (pas d'employeur affilié à un syndicat et inversement également), suffisamment puissante dans le cas des syndicats (*cf. infra*) et indépendante institutionnellement de partis politiques ou organisations religieuses, même si une neutralité n'est pas requise.

Côté patronat, la représentation se fonde à la fois sur une organisation de branche et sur une organisation territoriale. Le patronat est essentiellement représenté par la Confédération des associations allemandes d'employeurs, la *Bundesverband der deutschen Arbeitgeber* (BDA).⁸ Les entreprises n'adhèrent pas directement à la BDA mais seulement à travers une double structure, sectorielle et régionale. Plus de 1 000 associations d'employeurs juridiquement et financièrement indépendantes sont membres de la BDA dont *Gesamtmittel*. Il s'agit :

- d'associations d'employeurs (fédérations territoriales) au niveau d'un territoire défini par la « zone conventionnelle »⁹,
- mais aussi de leurs organisations centrales (51 fédérations nationales de branche, *Bundesfachverbände*) comme *Gesamtmittel* qui n'ont que rarement la capacité juridique de négocier des accords ; ces organisations centrales ne sont habilitées à conduire des conventions collectives que si leurs statuts le prévoient.

Souvent, la fédération nationale ne négocie aucune convention collective, ces compétences relevant uniquement des fédérations territoriales adhérentes. La confédération patronale BDA n'est ainsi pas apte à conduire des négociations. La BDA ne négocie pas avec les syndicats, la négociation étant décentralisée au niveau des branches et surtout des territoires.

Côté syndicats, la négociation des conventions collectives est réservée aux organisations qui sont dites « capables » de négocier. Tel est le cas, selon la Cour fédérale du travail, si l'organisation syndicale est suffisamment « puissante » (*Koalitionsmächtigkeit*) vis-à-vis des organisations patronales. Ainsi, contrairement à la France, il n'y a pas de conditions formulées par le législateur en termes de représentativité des partenaires sociaux.

En l'occurrence, **l'organisation est puissante si elle est en mesure d'exercer une pression par rapport à la partie patronale** (par son nombre d'adhérents notamment), elle est reconnue apte à conduire des négociations. Cette notion de « capacité conventionnelle » s'oppose à celle de la « représentativité » française. Alors que la représentativité française mesure un rapport de légitimité du syndicat vis-à-vis des salariés, la capacité conventionnelle vise au contraire à mesurer un rapport de force entre le syndicat et le partenaire social patronal. D'ailleurs, un syndicat allemand n'a pas besoin d'être représentatif puisque, contrairement aux syndicats français, il ne représente juridiquement que ses membres.

En outre, **les syndicats sont puissants parce qu'ils sont titulaires du droit de grève.** Autrement dit, le droit de grève n'est pas un droit individuel à exercice collectif comme en France, mais un droit de titularité syndicale¹⁰ : seul un syndicat peut appeler à la grève (et pas le *betriebsrat*). Des salariés qui cesseraient le travail pour faire grève en Allemagne seraient en faute s'il n'y a pas eu d'appel du syndicat qui est également tenu de respecter la « garantie de paix sociale » pendant la validité de l'accord salarial¹¹.

Face aux nombreuses organisations patronales, les syndicats apparaissent unis en raison du principe du syndicat unitaire de branche (*Einheitsgewerkschaft*) ancré en Allemagne depuis la fin de

⁸ Les entrepreneurs sont également représentés par la fédération de l'industrie BDI, *Bundesverband der deutschen Industrie* sur les autres thèmes de politique économique qui ont notamment des effets sur le *site de production* allemand.

⁹ À côté de cela, ces associations sont souvent regroupées dans des regroupements d'employeurs *Landesvereinigungen* toutes branches confondues comme le rassemblement du Land de Bavière, mais ces regroupements ne conduisent pas des négociations collectives. Ces regroupements, toutes branches confondues, sont aussi membres du BDA.

¹⁰ Un salarié non-syndiqué peut participer à une grève lancée par un syndicat mais il ne recevra pas de compensation salariale (pour perte de salaires pendant la grève) financée sur la caisse de grèves du syndicat de branche, ni de protection juridique par le syndicat.

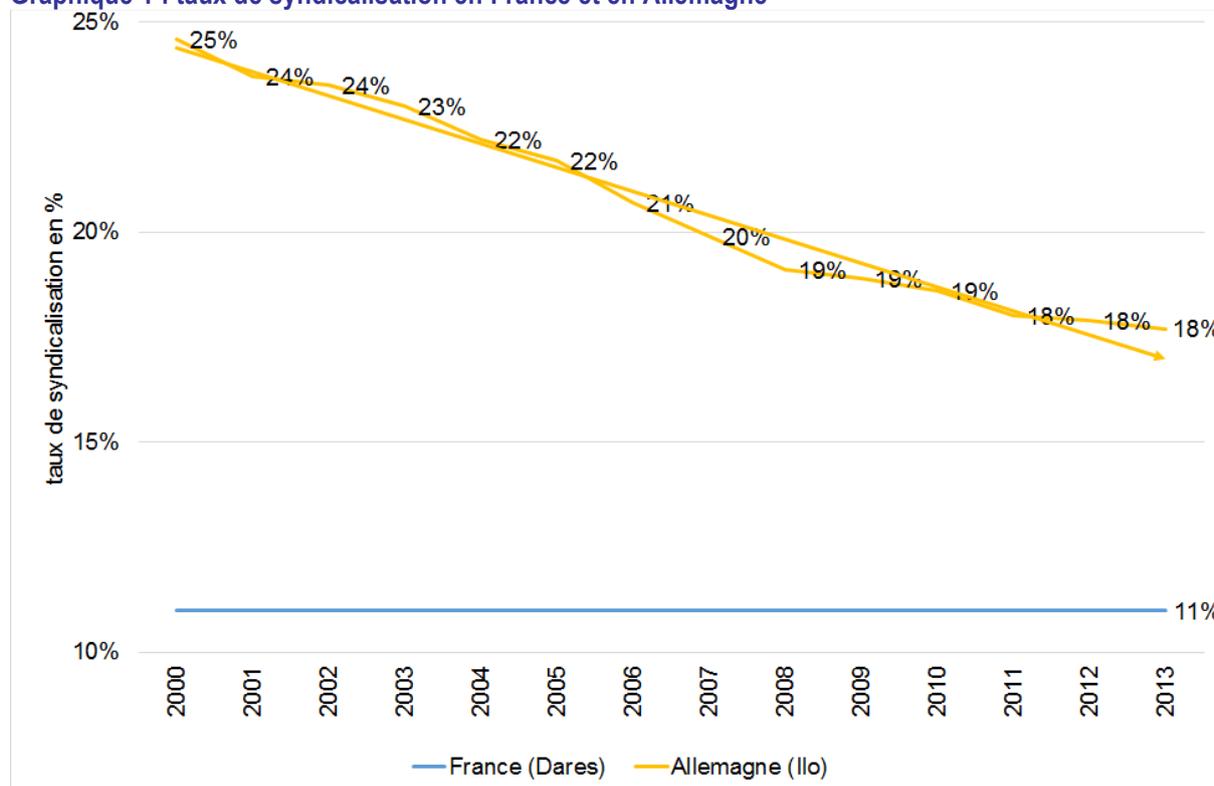
¹¹ La grève est uniquement possible à l'expiration de l'accord (généralement dénoncé par les syndicats) qui marque la fin de l'obligation de paix sociale « *Friedenspflicht* ». D'autre part, il n'est pas possible de faire grève dans une entreprise pour influencer des décisions politiques.

la seconde guerre mondiale : le modèle syndical allemand est fondé sur l'unicité de la représentation au niveau de la branche ; elle est incarnée par les 8 syndicats de branche regroupés dans la Confédération syndicale allemande, le *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB) qui compte 6 millions d'adhérents dont plus d'un tiers est affilié à *IG Metall* (syndicat de la branche métallurgique et de l'électronique) et presque autant à *Ver.di* (syndicat qui représente le secteur des services). La 2^e plus puissante confédération est celle représentant les fonctionnaires et les agents publics de droit privé *Beamtenbund und Tarifunion DBB* à laquelle sont affiliés plus de 43 syndicats du service public et des services privatisés (comptant 1,3 million d'adhérents).

Mais, avec le développement de syndicats concurrents depuis le tournant des années 2000, ce principe est remis en partie en question et les organisations syndicales ainsi divisées sont affaiblies. Apparus principalement dans le secteur des services d'intérêt général recouvrant les anciens services publics qui ont fait l'objet d'une grande vague de privatisation (infrastructures de réseaux, secteur hospitalier, etc.)¹², les syndicats dits « de métiers » ont la particularité de représenter un groupe de salariés (comme les pilotes de ligne, les médecins hospitaliers ou les conducteurs de locomotives) et concurrencent les syndicats de branche affiliés au DGB. À côté de ces syndicats professionnels et ceux de la fonction publique, il existe aussi des syndicats catégoriels ou confessionnels (Confédération des syndicats chrétiens, CGB).

À la différence de la France, les conventions collectives ne s'appliquent juridiquement qu'aux seuls salariés syndiqués (mais dans les faits, tous les salariés de l'entreprise affiliée sont généralement couverts). Le taux de syndicalisation allemand est logiquement plus élevé, 18 % d'après l'OCDE bien qu'en baisse constante (cf. graphique 1).

Graphique 1 : taux de syndicalisation en France et en Allemagne



Sources : Ilo pour l'Allemagne & Dares pour la France.

¹² Cf. Bulletin du Cirac n° 118-119 (2015).

2. Plus de 700 branches conventionnelles en France contre 150 seulement en Allemagne

2.1. Des branches françaises dispersées et hétérogènes

D'après la Dares, il existerait 704 conventions collectives de branche (hors branches agricoles), se regroupant en 495 conventions collectives agrégées à des fins statistiques¹³. La taille des branches françaises est très variable¹⁴ :

- Les 268 conventions collectives de branches agrégées de plus de 5 000 salariés couvrent 98 % de l'ensemble des salariés couverts, soit près de 15 millions de salariés (dont 65 de plus de 50 000 salariés couvrant 74 % de l'ensemble des salariés couverts, soit 11,4 millions de salariés).
- À l'opposé, les 227 conventions collectives de branches agrégées de moins de 5 000 salariés couvrent seulement 2 % de l'ensemble des salariés couverts, soit près de 300 000 salariés (dont 117 de moins de 1 000 salariés couvrant 0,2 % de l'ensemble des salariés couverts, soit 35 000 salariés).

Les résultats de la dernière mesure de l'audience syndicale ont mis en exergue l'éclatement du paysage conventionnel français :

- La majorité des branches couvrirait moins de 5 000 suffrages (397 branches emploient chacune moins de 5 000 salariés et au total 450 000 personnes) et seulement 23 branches comptaient plus de 100 000 inscrits¹⁵.
- 29 branches ont recueilli moins de onze suffrages valablement exprimés (SVE) et ont déposé au moins un accord collectif à la DGT ces vingt dernières années.
- 82 n'ont pas déposé d'accord à la DGT depuis plus de vingt ans et comptent au moins onze SVE.
- 75 n'ont pas déposé d'accord à la DGT depuis plus de vingt ans et comptent moins de onze SVE.

La négociation collective serait active dans moins de 500 branches. Les peignes d'Ariège, les rubans tisseurs de la région stéphanoise, le carenage piquage du Havre, les Fers tubes commerce de Nantes et banlieue... autant de conventions collectives qui n'ont plus évolué depuis de longues années.

Les membres du Haut conseil du dialogue social ont ainsi constaté qu'un certain nombre de branches n'atteignait pas la taille critique permettant d'offrir un cadre approprié à des négociations en même temps que d'assurer une fonction régulatrice¹⁶ : seules 473 branches ont fait l'objet d'un arrêté de représentativité, les quelques 200 restantes ayant recueilli un nombre de suffrages trop faible (moins de 11) ou n'ayant pas signé d'accord ces vingt dernières années.

2.2. Des branches allemandes concentrées mais des négociations sectorielles très décentralisées dans plus de 1 000 « zones conventionnelles »

Selon l'institut *Wirtschafts und sozialwissenschaftliches institut (WSI)*¹⁷, il existerait environ 150 branches conventionnelles (*Tarifbranchen*), de taille très différente¹⁸. Ce découpage est très variable dans son périmètre : ainsi la branche conventionnelle de l'industrie métallurgique recouperait plusieurs secteurs d'activité au sens de la classification européenne Nace (construction automobile, construction mécanique, industrie électrique, chantiers navals, fonderies, industrie aéronautique et spatiale...), tandis que quatre branches professionnelles ont été constituées pour couvrir l'industrie du cuir¹⁹.

¹³ Elles sont regroupées à des fins d'analyse en 495 conventions collectives agrégées, afin de tenir compte notamment de l'existence concomitante de conventions collectives d'échelon national et territorial pour la même activité.

¹⁴ Boudjema F. (2016), « Portrait statistique des principales conventions collectives de branche en 2013 », *Dares analyses* n° 2016-016.

¹⁵ Cf. ministère du Travail (décembre 2013), « Rapport sur l'application des dispositions de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 relative à la démocratie sociale ».

¹⁶ DGT (2014), « La négociation collective en 2013 ».

¹⁷ Institut de recherche allemand affilié à la Confédération allemande des syndicats, la *Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)*.

¹⁸ Ce chiffre approximatif est obtenu à partir des données collectées auprès des syndicats adhérents à la principale confédération allemande de syndicats, la *Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)*. Les conventions collectives conclues par les syndicats non adhérents à la DGB devraient néanmoins couvrir la très grande majorité des branches car les syndicats sont souvent concurrents sur une activité.

¹⁹ Cf. http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2397.htm#cont_3374

Si le nombre de branches françaises paraît élevé au regard du nombre de branches allemandes, il existe en Allemagne des secteurs qui ne sont pas couverts par des conventions collectives de branche (comme le secteur des centres d'appel même si il y existe quelques conventions collectives d'entreprise ou celui des taxis) ou seulement dans certaines « zones conventionnelles » (*Tarifgebiet* ou *Tarifbezirk*), ce qui conduit parfois à un système à plusieurs vitesses. Ainsi, certaines branches conventionnelles n'ont vu le jour qu'après de fortes pressions politiques. C'est notamment le cas de la branche « industrie de transformation de la viande » après les révélations en 2013 de conditions de travail de travailleurs détachés dans les abattoirs, qui ont fait scandale.

En outre, fortement décentralisée, la plus grande partie des négociations de branche est conduite au niveau territorial. Cette situation s'explique en partie par une multitude d'associations patronales au niveau territorial qui sont en capacité de négocier des accords contrairement aux organisations centrales.

La confédération patronale BDA évalue à plus de 1 000 le nombre de « zones conventionnelles » (*Tarifbezirk*) dont les prérogatives sont comparables au périmètre des branches françaises. L'Allemagne, un Land, une « région » à l'intérieur d'un Land, une ville, (etc.), chacun de ces territoires peut constituer l'une des 1 100 « zones conventionnelles ». Certaines conventions-cadres (*Manteltarifverträge*) sur des thèmes précis (formation, prévoyance-retraite...) sont parfois signées au niveau national.

Dans le cadre des discussions préalables à l'introduction du salaire minimum légal, on a pu observer une volonté politique de centralisation des conventions collectives visant à faire évoluer les conventions collectives territoriales parcellaires (certains espaces n'étant pas couverts) vers des conventions collectives nationales. Ainsi l'option prévue dans la loi (dite « de renforcement de l'autonomie conventionnelle ») permettant de retarder l'application du salaire minimum légal de 8,50 € au 1^{er} janvier 2017 au lieu du 1^{er} janvier 2015 a été conditionnée à la conclusion d'une convention collective introduisant un salaire minimum de branche au niveau national inférieur à 8,50 €²⁰. **Mais les résultats n'ont pas été convaincants :**

- Des conventions collectives instituant un salaire minimum de branche au niveau national ont été conclues mais les autres conventions collectives de la branche continuent d'être conduites distinctement par « zone conventionnelle ».
- D'autres négociations n'ont pas abouti (notamment artisans boulangers ayant une structure territoriale de négociations également) ; en conséquence, pour ces branches, le salaire minimum légal s'est appliqué dès le 1^{er} janvier 2015.

Toutefois, cet éclatement territorial des branches est en partie relativisé par une concertation en amont des partenaires sociaux locaux et atténué par un effet de mimétisme entre les différentes branches :

- Souvent des négociations parallèles sont conduites par les partenaires sociaux d'une branche dans plusieurs « zones conventionnelles ». Lorsque les négociations avancent bien dans une zone, les partenaires sociaux de cette zone sont pressentis par les autres régions pour conclure un « accord pilote » qui servira de modèle pour les autres zones. La fédération nationale de la branche « métallurgie » notamment constitue une plateforme privilégiée d'échanges en amont ; l'accord pilote est ensuite décliné dans chaque zone géographique par chaque fédération territoriale de la branche par la signature d'un accord salarial propre à la zone permettant de modifier éventuellement à la marge l'accord. Aussi, l'annonce de la conclusion d'un accord pilote nécessite une concertation en amont forte entre les partenaires des zones pour être sûr que cet accord est dans les grandes lignes acceptables pour tous (du côté patronal comme syndical). En général, il y a un consensus sur l'augmentation salariale, néanmoins des clauses d'ouverture peuvent être prévues et des différences de transposition sur d'autres thèmes de négociations (notamment subventions de l'employeur à la formation ou retraites d'entreprise, cf. encadré 1). Dans une autre branche comme la chimie, la négociation salariale est conduite assez rapidement au niveau de la fédération nationale après de premières négociations conduites au niveau régional. C'est un exercice délicat visant à trouver une certaine homogénéité au niveau national tout en permettant une certaine décentralisation régionale, reflétant les besoins des entreprises au niveau d'un territoire mais aussi de leur compétitivité, en particulier en termes salariaux.
- Les partenaires sociaux sont traditionnellement attentifs aux revendications syndicales dans la métallurgie, *IG Metall* fondant ses négociations sur la conjoncture macro-économique plus que

²⁰ Loi pour le renforcement de l'autonomie conventionnelle adoptée en 2014.

sur la conjoncture dans la branche²¹. L'accord pilote signé entre le syndicat *IG-Metall* et une des fédérations territoriales patronales de *Gesamtmittel* donne le ton de la revendication salariale pour l'année en cours, les branches notant si *IG-Metall* pose des revendications élevées ou prudentes en raison de l'appréciation de la situation économique allemande.

Toutefois cette concertation préalable ne constitue pas la pratique majoritaire. Dans de nombreuses branches, l'accord obtenu peut rester d'une portée régionale (comme dans l'agriculture), en l'absence d'une structure nationale. Par ailleurs, dans d'autres branches la négociation est conduite au niveau national comme dans le BTP, le secteur des assurances ou bien encore le service public délivré par les fonctionnaires de l'État fédéral (à la différence des fonctionnaires des Länder où la négociation peut être conduite au niveau régional).

Encadré 1 : Cas de la branche de l'industrie métallurgique allemande

Dans la branche de l'industrie métallurgique, il existe sept « zones conventionnelles », certaines « zones conventionnelles » représentant un Land (la Bavière, le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie du Nord-Westphalie), d'autres plusieurs Länder : Berlin, le Brandebourg et la Saxe ; la Basse-Saxe et la Saxe-Anhalt ; la « zone centrale » comprenant la Hesse, la Rhénanie Palatinat, la Sarre et la Thuringe, la « zone côtière » avec le Schleswig-Holstein, le Mecklembourg de Poméranie antérieure, Hambourg, Brême et la partie nord-ouest de la Basse-Saxe. La fusion de fédérations territoriales patronales a conduit à des « zones conventionnelles » plus larges.

Toutes les conventions collectives font l'objet de négociations au niveau territorial : les accords salariaux, mais aussi les conventions collectives cadres, les accords de garantie d'emploi (*Beschäftigungssicherungsvertrag*), les accords sur la formation, etc. Même la convention collective connue sous le nom de « l'accord de Pforzheim » est en fait déclinée au niveau territorial et s'est traduite par la signature de plusieurs accords territoriaux. Il existe ainsi des différences de niveau de salaires sensibles entre le Land de Bavière ou le Land du Mecklembourg-Poméranie antérieure.

La fédération patronale nationale *Gesamtmittel* n'a qu'un rôle de coordination des négociations territoriales ; c'est une sorte de plateforme d'information entre les fédérations territoriales, toutes autonomes dans la conduite de leurs négociations.

À la tête des sept « zones conventionnelles », il y a une direction du syndicat *IG Metall* habilitée à conduire des négociations dans sa « zone conventionnelle et uniquement celle-là.

Concrètement, après la dénonciation des accords salariaux dans chaque « zone conventionnelle », les fédérations patronales territoriales débutent leurs négociations respectives avec la direction d'*IG Metall* compétente. Lorsque des négociations sont bien avancées ou prometteuses, ces négociations sont alors désignées comme pilotes. En général, les négociations d'un accord pilote ont lieu dans une région industrielle forte (Bavière, Rhénanie du Nord-Westphalie ou Bade-Wurtemberg).

Avant la conclusion d'un accord pilote, des échanges ont lieu pour savoir si la revalorisation salariale est acceptable pour toutes les « zones conventionnelles » (qui signeront alors chacune leur propre accord salarial en adoptant généralement des aménagements à la marge sur les thèmes annexes de la négociation). Cette concertation est indispensable pour éviter que la conclusion d'accords très hétérogènes conduise à de nouveaux rounds de négociations ou à des situations trop divergentes au sein de l'Allemagne.

L'adoption de l'accord pilote se concrétise par la signature d'un accord propre au niveau de chaque fédération patronale territoriale reliée à *Gesamtmittel* avec chaque direction territoriale d'*IG-Metall*.

3. Une activité conventionnelle de branche soutenue en France comme en Allemagne

3.1. En France : les obligations légales en matière de négociation soutiennent la signature d'un millier d'accords par an

Bien que les accords soient la plupart du temps signés pour une durée indéterminée, **l'activité conventionnelle française au niveau des branches est dynamique, particulièrement en matière de salaires** : environ 1000 accords de branches sont signés chaque année dont 40 % sur le thème des salaires (cf. tableau 1).

L'activité conventionnelle de branche, entre 2009 et 2012, s'était établie exceptionnellement à un niveau très élevé, avec plus de 1300 accords conclus chaque année, du fait notamment des revalorisations du Smic intervenues deux fois en 2011 et 2012 qui ont nécessité une adaptation des minima de branche. En 2013, le nombre d'accords de branche a retrouvé son niveau habituel avec environ 1050 accords

²¹ Bosch G. (2002), « L'évolution de la négociation collective en Allemagne : une décentralisation coordonnée », *Travail et Emploi*, n° 92.

signés. 2014 et 2015 s'inscrivent dans cet ordre de grandeur avec respectivement 1007 et 1042 accords et avenants signés sur données provisoires.

Cette dynamique s'explique notamment par l'impulsion donnée par le législateur qui a introduit des négociations périodiques obligatoires sur un grand nombre de thèmes. Chaque année, les partenaires sociaux dans les branches doivent négocier sur les salaires. En outre, ils se réunissent tous les trois ans pour négocier sur l'égalité professionnelle, les conditions de travail, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les travailleurs handicapés, la formation professionnelle et l'apprentissage. Enfin, une négociation quinquennale en matière de classification et d'épargne salariale est aussi prévue par le code du travail.

En conséquence, le thème des salaires reste de loin le premier sujet des accords de branche, devant les conditions de conclusion des accords et le dialogue social, la formation professionnelle, les retraites complémentaires et la prévoyance, le contrat de travail, les conditions d'application des accords, l'égalité professionnelle, les primes, la maladie puis le temps de travail²².

Tableau 1 : principaux thèmes abordés par les avenants et les accords de branche en France

Thèmes	2015 (publié)	2014 (actualisé)
Total	1042	1007
Salaires	375	402
Condition de conclusion des accords	264	224
Formation professionnelle / apprentissage	232	201
Retraite complémentaire et prévoyance	232	198
Contrat de travail	207	162
Condition d'application des accords	175	184
Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	166	143
Système et relèvement de primes	142	165
Temps de travail	136	86
Condition de travail, hygiène et sécurité	60	106

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social - DGT (2016), « La négociation collective en 2015 ».

Encadré 2 : panorama des différents types d'accords collectifs en France

La négociation peut se concrétiser sous la forme soit d'un texte de base, **convention collective ou accord interprofessionnel, professionnel ou d'entreprise**, soit d'un **texte rattaché** (accord ou avenant), qui vient compléter ou modifier le texte de base. En France, les partenaires sociaux négocient au niveau national, sectoriel ou de l'entreprise.

L'accord national interprofessionnel (Ani) est le résultat d'une négociation entre partenaires sociaux au niveau national, généralement liée aux modalités d'exécution des contrats de travail dans l'ensemble des secteurs.

Au niveau de la branche, les **conventions collectives** ont vocation à traiter de l'ensemble des conditions d'emploi, de travail et de formation professionnelle ainsi que des garanties sociales de l'ensemble des salariés concernés. Sur chacun de ces différents sujets, le texte d'origine peut être modifié, précisé, enrichi ou simplement actualisé par la signature d'**accords** ou d'**avenants** entre les représentants d'employeurs et de salariés.

À la différence des conventions collectives, les **accords professionnels** traitent, en règle générale, d'un sujet précis. Ils peuvent aussi être conclus entre les acteurs de plusieurs branches, plus ou moins proches en termes d'activité ou de filière, en vue d'harmoniser les pratiques professionnelles ou les garanties sociales sur un domaine spécifique. Ils peuvent également constituer l'amorce d'un champ conventionnel dans un secteur non encore couvert par une convention collective.

Enfin, des **accords** sont signés au niveau de l'**entreprise** entre les organisations représentatives syndicales à ce niveau et l'employeur.

²² DGT (2016), « La négociation collective en 2015 ».

3.2. En Allemagne : l'autonomie des partenaires sociaux permet la conclusion de près de 1 800 conventions de branche chaque année

Le nombre élevé de textes de branche témoigne de la vitalité de la négociation collective et de l'autonomie des partenaires sociaux en Allemagne. Alors même qu'il n'y existe aucune obligation de négocier, près de 30 000 conventions de branche y étaient en vigueur en 2014. En termes de flux, près de 1 800 textes de branche sont signés chaque année dont environ 500 accords salariaux (proportions similaires à la France).

La confédération patronale se félicite de ce grand nombre de conventions, qui est l'expression du long succès (*Erfolgstory*) de l'autonomie des partenaires sociaux (cf. encadré 7) qui explique que la loi ait un poids beaucoup moins important qu'en France dans la réglementation des conditions de travail²³ et qu'il n'existe pas d'obligation législative à négocier en Allemagne contrairement à la France.

Ce grand nombre de conventions collectives s'explique notamment par l'éclatement territorial mais aussi la diversité des thèmes conventionnels couverts : rémunération, temps de travail, formation professionnelle, retraites d'entreprises ou procédures lors de maladie, auxquels s'ajoutent des accords de garantie d'emploi et plus récemment les dispositions liées au vieillissement démographique.

Un autre facteur explicatif est le lien consubstantiel entre droit de grève et droit des conventions collectives qui existe en Allemagne et pas en France : la conclusion d'une convention collective en Allemagne fait naître une obligation implicite de paix sociale (*Friedenspflicht*) chère aux employeurs. Bien que signés pour une durée déterminée (contrairement à ce qui prévaut en France), les textes de branche restent en règle générale en vigueur tant qu'ils ne sont pas dénoncés. Cependant une clause de dénonciation (très souvent, la convention fixe une date avant laquelle il n'est pas possible de dénoncer) permet aux partenaires sociaux de sortir de l'accord s'ils le souhaitent, notamment pour renégocier les salaires. Les syndicats ont tout intérêt à ouvrir la renégociation des accords notamment salariaux, annonçant par la même également la fin de l'obligation de paix sociale²⁴ (interdiction de faire grève tant que l'accord n'a pas été dénoncé et en tout état de cause avant la date fixée dans la clause de dénonciation). Aussi, bien que ne comportant pas d'obligations légales de négocier (comme en France), ce système est fortement incitatif à renégocier les conventions collectives pour les acteurs.

Néanmoins ce grand nombre d'accords témoigne aussi d'une certaine déstabilisation du modèle allemand. En effet, l'émergence de nouveaux syndicats (cf. 1.3) qui signent des accords dits « parallèles » (cf. encadré 3) a joué en faveur d'une hausse du nombre de conventions.

Dans une décision de 2010, la Cour fédérale du travail a rompu avec la tradition allemande du principe d'unité conventionnelle (*Tarifeinheit*) qui veut qu'une seule convention collective de branche s'applique dans toute l'entreprise et qui contribuait à rendre le système allemand très ordonné : avec l'abandon de ce principe, chaque salarié peut désormais revendiquer l'application de la convention collective concurrente qui a été conclue par le syndicat auquel il a adhéré (par exemple les conducteurs de train qui ont adhéré au syndicat GDL concurrent du syndicat EVG ferroviaire affilié à la confédération syndicale DGB).

²³ L'Allemagne ne connaît pas de code du travail mais seulement, à côté des dispositions du BGB qui s'intéressent au rapport de travail, une compilation de différentes lois (sur les congés, les conventions collectives, les CDD et le temps partiel, sur les licenciements...).

²⁴ La paix sociale est présentée par le BDA comme une des grandes forces du système de convention collective en Allemagne, en garantissant une base plus sûre de planification pour les entreprises.

Encadré 3a : panorama des différents types d'accords collectifs en Allemagne

Les conventions collectives

Conformément à la loi sur les conventions collectives (*Tarifvertragsgesetz*), une **convention collective** (*Tarifvertrag*) est signée côté salarié par un ou plusieurs syndicats et côté patronal par un employeur ou un ou plusieurs regroupements d'employeurs.

On distingue trois types de conventions collectives :

- Les **conventions nationales interprofessionnelles** qui n'existaient pas jusqu'à la conclusion en 2003 d'un accord interprofessionnel sur le travail intérimaire et restent très rares aujourd'hui.
- Les **conventions de branche** (*Flächentarifvertrag* aussi appelées *Verbandstarifvertrag*)
- Les **conventions d'entreprises** (*Firmentarifvertrag* ou *Haustarifvertrag*) signées par le dirigeant de l'entreprise et la section territoriale syndicale (à distinguer des accords d'entreprise signés avec le *Betriebsrat* ; cf. infra) ; les « accords Volkswagen », par exemple.

Elles peuvent être conclues :

- dans des entreprises non couvertes par un accord de branche, soit il n'existe pas de convention de branche dans le secteur, soit l'employeur n'est pas affilié à l'association patronale signataire de la convention de branche (conventions collectives d'entreprise *stricto sensu*),
- quand l'employeur, bien qu'adhérant à l'association patronale, obtient des signataires de la branche de signer une convention comportant des clauses différentes dites « d'ouverture » (conventions collectives d'entreprise dérogatoires).

Les conventions collectives peuvent être qualifiées de :

- conventions-cadres (*Manteltarifvertrag*) : conclues pour de longues périodes (5 à 10 ans voire plus), elles traitent des principales conditions de travail (temps de travail, congés, formation, vieillissement démographique...);
- accords collectifs mixtes : conclus pour une durée d'un an à deux ans, ce sont des accords salariaux traitant aussi d'autres thèmes ;
- accords salariaux (*Entgelttarifvertrag* appelés aussi *Lohntarifvertrag*) : ils sont conclus pour une durée d'un an à deux ans ;
- avenants aux accords collectifs.

En outre, des conventions dites « parallèles » sont conclues avec des syndicats concurrents représentant un groupe de salariés.

Les accords signés avec le Betriebsrat (*Betriebsvereinbarungen*)

Par ailleurs, de nombreux **accords d'entreprise** sont **conclus entre** le *Betriebsrat* (dont les membres sont élus par les salariés de l'entreprise) **et l'employeur**. Ces accords peuvent être conclus dans le domaine de compétence de la *Mitbestimmung* (cogestion), ou si le texte de branche a expressément prévu que ces accords puissent le compléter, voire y déroger via des clauses d'ouverture (accords dérogatoires).

Les accords dits « tripartites »

Enfin, il existe des accords de crise signés au niveau de l'entreprise à la fois par le syndicat et le *Betriebsrat*.

Encadré 3b : le rôle du *Betriebsrat*

Les droits des *Betriebsrat* (conseils d'établissement) s'étendent de l'information à la consultation et à la codétermination²⁵, « *Mitbestimmung* », (réglés dans la loi sur l'organisation des entreprises, « *Betriebsverfassungsgesetz* » article 87), selon les thèmes traités.

Lorsque les droits se limitent à l'information, le pouvoir de direction demeure intact : la direction n'est soumise qu'à l'obligation de donner une information complète dans un laps de temps raisonnable, sur la décision qu'elle s'apprête à prendre. La direction doit permettre un accès à toute documentation nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions, y compris l'accès à la liste de paie des salariés. Ce droit à l'information est évidemment un préalable à l'exercice des autres droits.

Ainsi, l'employeur doit informer le conseil de toute planification impactant la main d'œuvre et particulièrement des mesures envisagées qui peuvent toucher les travailleurs handicapés, jeunes, âgés.

De plus, toutes les affaires financières et économiques de l'établissement sont soumises au droit à l'information par l'intermédiaire du comité permanent des finances du conseil (obligatoire dans les établissements de plus 100 employés). Ces informations incluent des changements importants tels les réductions des opérations, les fermetures, les transferts et l'introduction de nouvelles méthodes de travail.

Les droits à consultation impliquent que la direction informe le conseil avant qu'une décision ne soit prise. Le conseil doit formuler une approbation ou une contre-proposition. La direction doit en discuter avec le conseil et prendre l'opinion du conseil en considération lorsqu'elle prend sa décision finale. Mais la consultation ne lie pas la direction, c'est à elle seule de prendre la décision.

Ainsi, le *betriebsrat* a un droit de consultation sur un large éventail de questions. Il doit être informé et consulté au sujet des transformations dans les méthodes et l'environnement de travail, notamment en ce qui concerne la sécurité au travail et l'introduction de nouvelles technologies, les changements dans les opérations et les emplois, ainsi qu'à propos de la formation professionnelle.

Enfin, la codétermination signifie que la direction ne peut prendre une décision sans le consentement préalable du *betriebsrat* ; il y a alors obligation d'arriver à un accord. Le *Betriebsrat* est l'instance où les accords d'entreprise sont négociés. Si les parties ne parviennent pas à une entente après négociation, le conseil en avise la direction par écrit, ce qui équivaut à un « droit de veto temporaire », jusqu'à ce que le différend soit entendu par un comité interne de conciliation ou un tribunal du travail.

Les thèmes peuvent être négociés dans l'entreprise à la condition qu'ils ne soient pas déjà régis par législation ou convention collective. On y distingue deux formes de codétermination : la codétermination au sens strict et le droit de veto.

- La codétermination couvre principalement les questions dites sociales (règles disciplinaires, heures de début et de fin de journée de travail, temps de pause, réduction ou allongement du temps de travail, congés, règles de calcul des rémunérations, fixation des primes et des objectifs, date et mode de paiement, etc.). Le droit de codétermination couvre aussi certaines questions relatives au personnel, spécialement le recrutement, le transfert de personnel, la promotion ainsi que les licenciements.
- Enfin, le conseil a un droit de veto : il peut refuser d'accorder son consentement aux mouvements de personnes, tels un transfert, une embauche, un classement et un licenciement, si l'une de ces décisions contrevient à une loi, une ordonnance, une convention ou un jugement, s'il peut en résulter un préjudice pour des employés.

²⁵ Le terme « cogestion », moins précis est plus couramment utilisé pour traduire cette caractéristique de la gouvernance des entreprises allemandes.

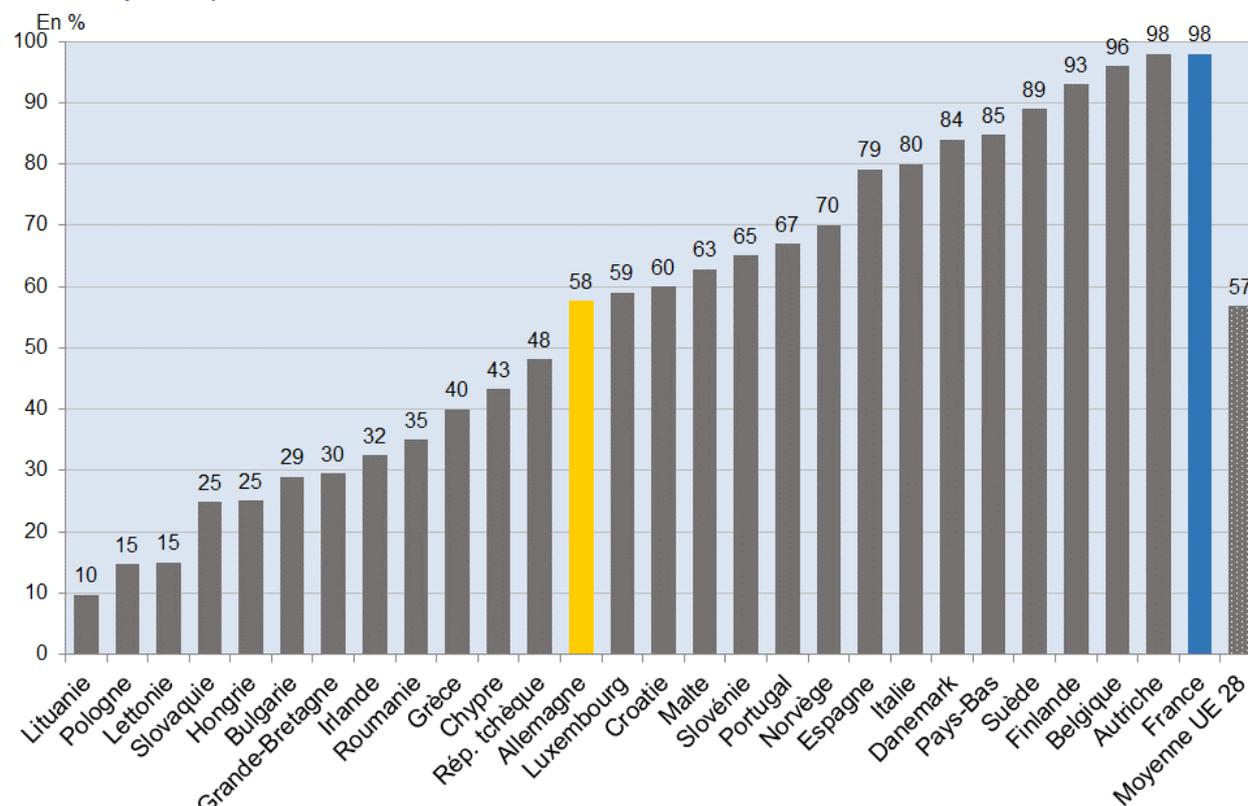
4. Des taux de couverture conventionnelle divergents entre la France et l'Allemagne

L'un des indicateurs du poids des négociations collectives est la part de travailleurs concernés par celles-ci : leur couverture. Dans l'ensemble de l'UE, près de six travailleurs sur dix (57 %) sont couverts par des conventions collectives et l'on observe une tendance à la décentralisation de la négociation collective vers le niveau de l'entreprise depuis le début des années 1980 qui s'est renforcée avec la crise économique.

Dans un certain nombre de pays, il existe une possibilité d'extension légale ou administrative des conventions de branche et accords professionnels ou interprofessionnels²⁶ qui les rendent contraignants pour l'ensemble d'un secteur d'activité couvrant tous les employeurs y compris ceux qui ne sont pas membres des parties signataires. Quant aux conventions non-étendues, elles ne s'appliquent qu'aux entreprises signataires ou appartenant à un syndicat patronal signataire.

L'extension existe dans de nombreux pays européens mais peut être subordonnée à la condition que le texte couvre déjà plus de la moitié des salariés entrant dans son champ d'application comme c'est le cas en Grèce et en Allemagne jusqu'en 2015 (cf. 4.2.2). Mais dans certains pays, l'extension est inexistante comme au Danemark, en Irlande, au Royaume-Uni et en Suède. Les taux de couverture conventionnelle dépendent alors fortement de la présence syndicale.

Graphique 2 : taux de couverture conventionnelle dans l'Union européenne à 28 en 2013 (ou dernière année disponible)

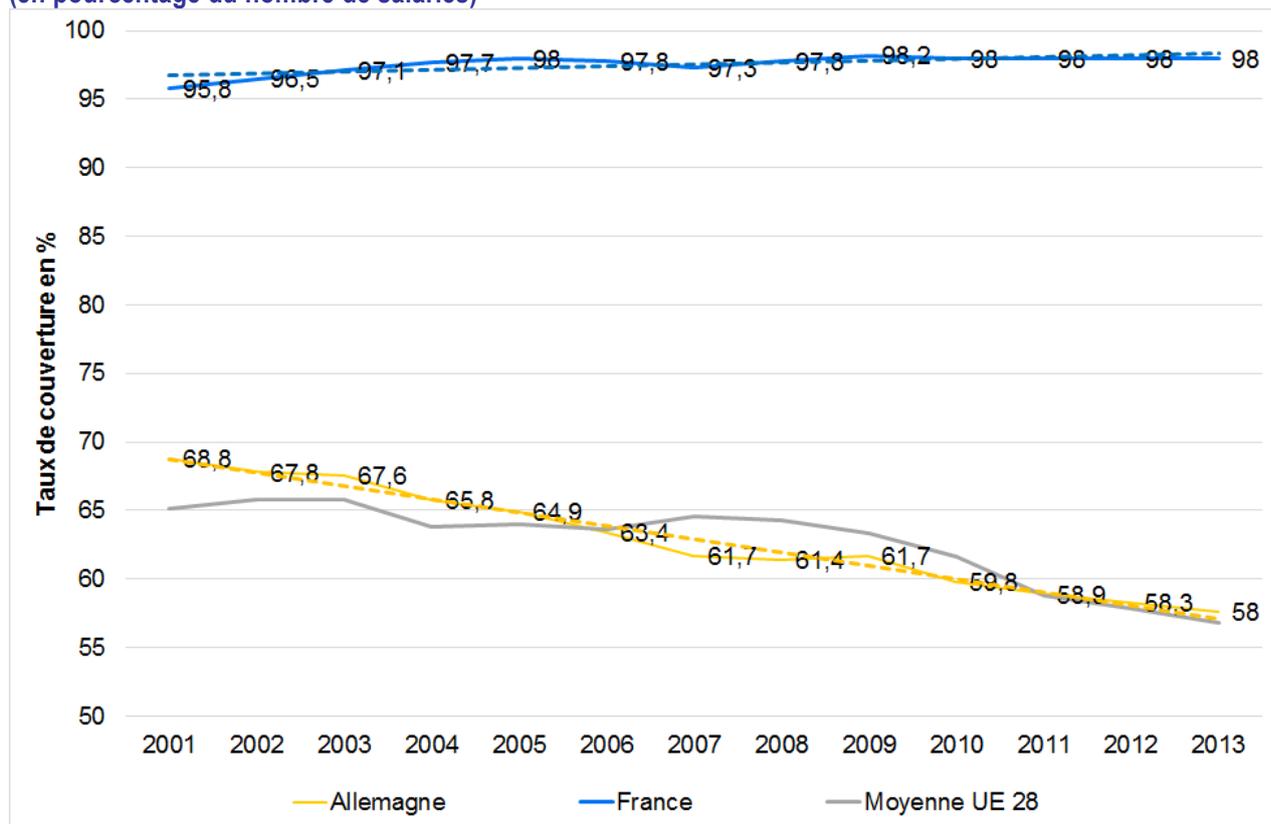


Source : Organisation internationale du Travail.

²⁶ L'extension des conventions collectives par les employeurs a été préconisée par l'OIT dès 1951 (recommandation n° 91) afin d'éviter toute discrimination entre les salariés.

Graphique 3 : évolution du taux de couverture en France et Allemagne* depuis le début des années 2000

(en pourcentage du nombre de salariés)



Source : Organisation internationale du Travail.

* Le taux de couverture des salariés de l'Ilo est celui publié par l'institut allemand WSI qui comprend une couverture de branche à hauteur de 49 % et une couverture par des conventions collectives d'entreprises de 9 %, soit 58 % en 2013.

4.1. Malgré un mouvement de décentralisation de la négociation collective, un taux de couverture conventionnelle français très élevé lié à une procédure d'extension quasi-systématique

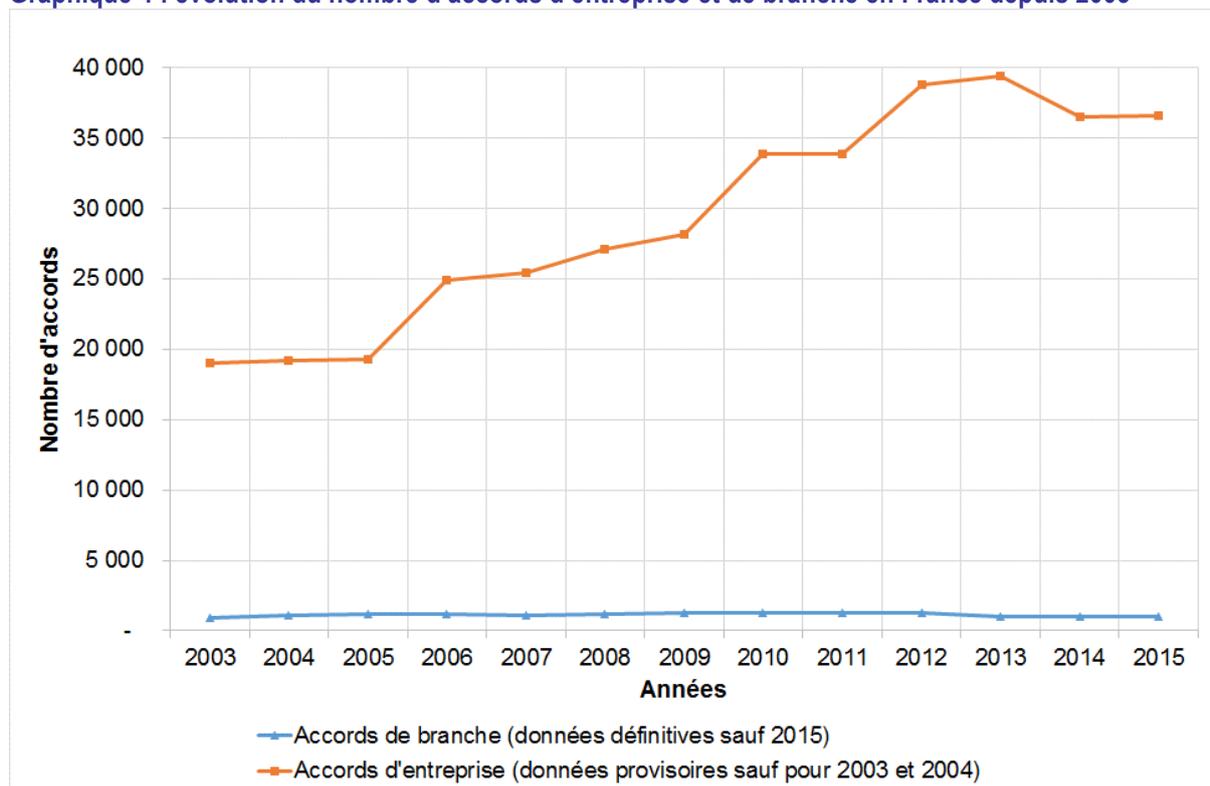
Le taux de couverture conventionnelle des salariés français est parmi les plus élevés de l'OCDE et ce malgré la faiblesse du nombre de syndiqués (cf. supra § 1.2) : près de 100 % contre 57 % en moyenne en Europe (cf. graphique 2 et 3). La stabilité du système de négociations sectorielles français tiendrait au caractère très centralisé de la procédure d'extension²⁷.

4.1.1. La négociation collective en France se décentralise au profit de l'entreprise comme dans de nombreux pays européens

Comme de nombreux pays européens, la France connaît un processus de décentralisation de la négociation collective : le nombre d'accords d'entreprise a presque doublé depuis le début des années 2000 passant de 19 000 en 2003 à plus de 36 000 en 2014, tandis que le nombre d'accords de branche s'est stabilisé autour de 1 000 sur la même période (cf. graphique 4).

²⁷ Dufresne A. & Maggi-Germain N. (2012), « L'extension des conventions et accords collectifs de travail en France. Entre interventionnisme étatique et liberté conventionnelle », *Revue WSI-Mitteilungen*, Heft 7/2012, Stabilisierung des Flächentarifvertrages - Reform der Allgemeinverbindlichkeitsklärung, p. 534-540.

Graphique 4 : évolution du nombre d'accords d'entreprise et de branche en France depuis 2003



Source : DGT, Bilans de la négociation collective.

En France, les lois Auroux (1982) ont introduit des négociations annuelles obligatoires (NAO). Dès lors, la négociation d'entreprise s'est développée au détriment de la négociation de branche : notamment, des accords sur les salaires étant conclus chaque année au niveau de l'entreprise, la négociation sur les minima de branche est passée au second plan. Depuis la loi dite « Rebsamen »²⁸, dans les entreprises où sont désignés un ou plusieurs délégués syndicaux, l'employeur doit engager :

- chaque année, une négociation sur la rémunération, le temps de travail et le partage de la valeur ajoutée dans l'entreprise ;
- chaque année, une négociation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de vie au travail ;
- tous les trois ans, dans les entreprises d'au moins 300 salariés, une négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels.

En outre, les possibilités de dérogation au niveau de l'entreprise et les outils de flexibilité interne se sont développées depuis les années 1980²⁹ (cf. encadré 4). Dans le domaine de l'aménagement du temps de travail³⁰, des possibilités de dérogation à la loi ont été introduites en 1982, en même temps qu'était créée la première obligation de négociation annuelle au niveau de l'entreprise³¹. Puis, la loi du 4 mai 2004³² permet, pour la première fois, à l'accord d'entreprise de déroger *in pejus*³³ à l'accord de branche, sauf sur les salaires minima, les classifications, les garanties professionnelles collectives (formation et prévoyance) et sauf si l'accord de branche l'interdit explicitement³⁴. Depuis 2008³⁵, dans certains domaines du temps de travail, un accord d'entreprise peut déroger aux accords de branche sans que ces derniers puissent l'interdire. Avec les accords de maintien de l'emploi, la loi de sécurisation de

²⁸ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

²⁹ Cheuvreux M. (2016), « 30 ans de modernisation du dialogue social en France », *Lettre Trésor-éco* n° 160.

³⁰ Ordonnance de janvier 1982 (39 heures), lois Aubry de 1988 et 2000 sur la réduction du temps de travail.

³¹ Troisième loi Auroux du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits du travail.

³² Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 sur la négociation d'accords dérogatoires dans les entreprises.

³³ *Je* : dans un sens défavorable au salarié.

³⁴ D'après le bilan de la négociation collective en 2006 établi par le ministère du travail, moins d'un quart des accords de branche signés après la loi du 4 mai 2004 autorisaient la dérogation.

³⁵ Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

l'emploi du 14 juin 2013 a franchi un pas de plus vers la flexicurité. Enfin, la loi Travail³⁶ donne la primauté aux accords d'entreprise dans tous les domaines du temps de travail et crée un nouveau type d'accords plus offensifs, les accords de préservation et de développement de l'emploi (cf. encadré 5).

Encadré 4 : hiérarchie des normes en France

Traditionnellement, le droit du travail repose sur deux grands principes :

(1) La hiérarchie « classique » des normes en droit du travail :

- supériorité des normes légales et réglementaires sur les accords négociés par les partenaires sociaux ;
- entre accords négociés, supériorité des accords nationaux interprofessionnels sur les accords de branche, et des accords de branche sur les accords d'entreprise.

(2) Le principe de faveur (ou ordre public social) : une norme conventionnelle de rang inférieur ne peut déroger à une norme de rang supérieur que si elle est plus favorable au salarié, ce qui signifie que les partenaires sociaux peuvent construire des accords plus avantageux pour les salariés que le plancher légal.

Cet ordonnancement a été progressivement modifié dans le but d'offrir davantage de souplesse de gestion aux entreprises. Les exceptions permettant à une norme de rang inférieur de déroger dans un sens défavorable aux salariés à une norme de rang supérieur se sont multipliées :

- **Des accords de branche dérogatoires à la loi** : depuis les lois Auroux de 1982, les accords collectifs peuvent déroger à la loi ou au règlement, y compris dans un sens moins favorable aux salariés, sous réserve que la dérogation soit expressément autorisée par la loi. Seuls la durée et l'aménagement du temps de travail sont pour l'essentiel concernés. A ainsi été autorisé qu'un accord de branche puisse fixer un contingent d'heures supplémentaires supérieur à celui fixé par décret. De plus, est ouverte la faculté de mettre en place, par accord de branche étendu ou accord d'entreprise, un dispositif d'annualisation du temps de travail, assouplissant ainsi les règles relatives aux heures supplémentaires.
- **Des accords d'entreprise dérogatoires au niveau conventionnel supérieur** : depuis la loi Fillon du 4 mai 2004³⁷, le niveau de l'entreprise peut s'affranchir du niveau conventionnel « supérieur » y/c dans un sens défavorable, sauf pour les salaires minimums, les classifications professionnelles, les garanties professionnelles collectives (formation et prévoyance) ou si l'accord de branche interdit la dérogation (« verrous de branche »). De fait, sur les 50 branches les plus importantes en termes d'effectifs salariés, seules 5 branches ayant conclu un accord sur les heures supplémentaires après mai 2004 n'ont pas prévu de clause de verrouillage.
- **Jusqu'à l'inversion de la hiérarchie des normes dans certains domaines du temps de travail** : depuis la loi du 20 août 2008³⁸, un accord d'entreprise peut déroger aux accords de branche sans que ces derniers puissent l'interdire, dans 6 domaines du temps de travail : contingentement d'heures supplémentaires, repos compensateur, forfait, CET, journée de solidarité et aménagement du temps de travail supérieur à une semaine et au plus égale à l'année. Mais dans les autres domaines du temps de travail, la primauté de l'accord d'entreprise ne s'appliquait pas en cas de verrouillage par l'accord de branche.
- **Avec la « loi Travail »³⁹, primauté est donnée aux accords d'entreprise dans la quasi-totalité des domaines du temps de travail** : L'article 2 de la loi réécrit la partie du code du travail consacrée à la durée du travail suivant une nouvelle architecture à trois niveaux qui distingue les règles d'ordre public, le champ de la négociation collective et les mesures supplétives qui s'appliquent à défaut d'accord. En matière de temps de travail, ce sera désormais l'accord d'entreprise qui aura la primauté : dans ce domaine, un accord d'entreprise pourra, dans les limites prévues par le code du travail, comporter des mesures moins favorables aux salariés que ce que prévoit l'accord de branche.

³⁶ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

³⁷ Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 sur la négociation d'accords dérogatoires dans les entreprises.

³⁸ Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

³⁹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Encadré 5 : de nouveaux types d'accords pour favoriser la flexibilité interne : les accords de maintien de l'emploi et les accords de préservation et de développement de l'emploi

Les accords de maintien de l'emploi (AME), des accords défensifs

En cas de graves difficultés économiques conjoncturelles, l'employeur peut s'engager, par accord d'entreprise, à maintenir l'emploi d'un salarié en contrepartie d'un aménagement de son temps de travail et de sa rémunération. Ces accords de maintien de l'emploi se substituent au contrat de travail.

L'accord prévoit que l'employeur s'engage à maintenir l'emploi de chaque salarié concerné en contrepartie :

- soit d'une baisse de la rémunération qui ne doit pas porter le salaire en-dessous de 120 % du Smic,
- soit d'un aménagement du temps de travail, de l'organisation et de la répartition du travail,
- soit les deux.

L'accord fixe sa durée de validité : 5 ans maximum, depuis la loi du 6 août 2015 dite loi « Macron ».

Si le salarié refuse les nouvelles conditions de travail prévues par l'accord AME, il peut être licencié pour motif économique, sans reclassement (depuis la loi Macron). L'employeur n'est donc pas tenu aux obligations d'adaptation et de reclassement préalables à ce type de licenciement. Cependant, il doit proposer au salarié licencié, selon l'effectif de l'entreprise, un congé de reclassement ou un contrat de sécurisation professionnelle.

Les accords de préservation et de développement de l'emploi (ou accords en faveur de l'emploi, AFE), des accords offensifs

La loi Travail crée un nouveau type d'accords visant à préserver ou à développer l'emploi dont les dispositions se substituent au contrat de travail notamment en matière de rémunération et de durée du travail.

À la différence des AME, ils ne concernent pas uniquement les entreprises en difficulté et ne peuvent avoir pour effet de diminuer la rémunération mensuelle des salariés. Par contre, la rémunération horaire peut être abaissée. Une éventuelle baisse du salaire horaire devra donc s'accompagner d'une hausse du temps de travail.

Comme les AME, ils sont d'une durée maximale de 5 ans.

Lorsqu'un salarié refuse une modification du contrat de travail en lien avec cet accord, il peut être licencié pour un motif spécifique *sui generis* qui constitue une cause réelle et sérieuse mais qui n'ouvre droit qu'à une partie des conditions du licenciement économique :

- Le licenciement est soumis aux seules modalités et conditions prévues en matière d'entretien préalable et de notification des licenciements individuels pour motif économique et en matière de préavis et d'indemnité compensatrice du préavis.
- Des mesures d'accompagnement du salarié qui s'inspirent du contrat de sécurisation professionnelle sont prévues ; notamment le salarié peut bénéficier d'un parcours d'accompagnement personnalisé (phase de pré-bilan, d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle en vue de l'élaboration d'un projet professionnel).

Dans les faits, les entreprises françaises se sont rarement saisies de ces souplesses, en raison notamment d'un manque de lisibilité du code du travail⁴⁰.

D'après une évaluation réalisée en 2008⁴¹, la faculté offerte par la loi du 4 mai 2004 de déroger par accord d'entreprise à un accord de niveau supérieur n'était pas utilisée par les entreprises. Plusieurs raisons ont été invoquées : une forte insécurité juridique ressentie par les entreprises liée à la complexité du texte de loi ; un attachement des acteurs à la hiérarchie des normes, au principe de faveur et au rôle régulateur de l'accord de branche ; le verrouillage du dispositif par les acteurs des branches conventionnelles ; la volonté de ne pas déstabiliser le dialogue social au sein de la branche ; le manque de pertinence de cet outil pour les PME où les accords d'entreprises sont rares.

⁴⁰ Extrait du rapport Combrexelle (2015) : « même si quantitativement les chiffres du bilan annuel de la négociation collective établi par la direction générale du travail (DGT) et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) montrent que les accords d'entreprise restent à un niveau élevé, il faut bien admettre que la négociation de ces accords est enserrée dans un dispositif complexe d'obligations et de contraintes ».

⁴¹ Mériaux O., Kerbourc'h J.-Y. & Seiler C. (2008), « Évaluation de la loi du 4 mai 2004 sur la négociation d'accords dérogatoires dans les entreprises », *Document d'études* n° 140, Dares.

De même, malgré les nouvelles possibilités d'aménagements et de dérogations offertes par la loi du 20 août 2008, en proportion, le nombre d'accords d'entreprise traitant du temps de travail est en diminution : la part des accords d'entreprises traitant du temps de travail est passée de 27,0 % en 2008, 23,0 % en 2009 à 20,0 % en 2014⁴².

Par ailleurs, seuls une dizaine d'accords de maintien de l'emploi ont été signés⁴³.

Cependant, certains observateurs considèrent que ces dispositions sont utiles car elles constituent un point de repère pour les partenaires sociaux et laisse le champ libre à d'autres types d'accords. Ainsi, plusieurs accords d'entreprises dits de compétitivité ont été signés dans le cadre juridique classique des accords d'entreprise : « accord de compétitivité » chez Renault en 2013 et renouvelé en 2016, « nouveau contrat social » signé en 2013 et « nouvel élan pour la croissance » en 2016 chez PSA, accord de compétitivité dans les chantiers navals STX en 2014, « Pacte 2020 » chez Smart France en 2015, « Plan Transform 2015 » pour Air France.

4.1.2. Des mécanismes d'extension et d'élargissement très centralisés qui garantissent un taux de couverture quasi général

Valablement négocié et signé, une convention ou un accord de branche s'applique à toutes les organisations d'employeurs signataires de ce texte ainsi qu'à l'ensemble des entreprises adhérentes à ces organisations (et donc à l'ensemble de leurs salariés). **Mais la France garantit une couverture conventionnelle quasi-générale à travers des mécanismes d'extension et d'élargissement des accords de branche** (cf. encadré 6).

Depuis 1936, le ministère du Travail a la possibilité d'étendre les accords et les conventions de branche. En effet, pour harmoniser les règles relatives aux conditions de travail et d'emploi des salariés au sein d'une même profession ou d'un même secteur d'activité, le code du travail prévoit une procédure d'extension visant à rendre ce texte applicable à tous les salariés et à tous les employeurs de la branche que les entreprises soient adhérentes ou non aux organisations professionnelles signataires du texte⁴⁴. La procédure d'extension peut être engagée, soit à la demande de l'une des organisations syndicales d'employeurs ou de salariés représentatives dans le champ d'application considéré, soit à l'initiative du ministre⁴⁵.

En pratique, environ 80 % de ces accords/conventions font l'objet d'une demande d'extension qui n'est que très rarement refusée : la quasi-totalité des conventions collectives sont étendues par la puissance publique et leur application est dès lors obligatoire pour les entreprises entrant dans le champ d'application de la branche. Au cours de l'année 2014, 640 textes ont été étendus, dont 351 portant sur les salaires. Le nombre de textes étendus a progressé depuis 2003 où il se situait à 573. Ce sont généralement les organisations patronales qui demandent l'extension car elles ont traditionnellement une fonction d'animation de la négociation au sein des branches (elles rédigent souvent également le texte des accords). L'extension à l'initiative du ministre est quasi-inexistante.

Il existe en outre une procédure d'élargissement qui consiste à rendre applicable une convention ou un accord collectif, préalablement étendu, dans un autre secteur d'activité ou champ territorial. La procédure d'élargissement peut être engagée, soit à la demande de l'une des organisations représentatives intéressées, soit à l'initiative du ministre en cas de carence de la négociation des organisations de salariés ou d'employeurs se traduisant par des difficultés persistantes à négocier une convention ou un accord depuis au moins cinq ans dans une branche professionnelle ou un champ territorial déterminé.

Les cas d'élargissement sont plus rares que les extensions : en 2014, 21 textes ont été élargis à d'autres secteurs d'activité ou territoriaux. Ce sont principalement des accords de salaires régionaux.

⁴² Cf. Bilans de la négociation collective publiés par la Direction générale du Travail.

⁴³ Ministère du Travail (2015), « Bilan de la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 ».

⁴⁴ Article L.2261-15 du code du travail.

⁴⁵ Article L.2261-24 du code du travail.

Encadré 6 : les procédures d'extension et d'élargissement en France

Instruction des dossiers d'extension et d'élargissement

Saisi d'une demande en ce sens, le ministre engage alors sans délai cette procédure. Les demandes d'extension ou d'élargissement des conventions et accords collectifs sont examinés par la sous-commission des Conventions et Accords (SCCA) de la Commission nationale de la négociation collective (CNCC), qui se réunit en moyenne toutes les cinq semaines.

La SCCA est placée sous la présidence du directeur général du Travail. Elle est composée des représentants des confédérations syndicales de salariés (CGT, CFTC, CFDT, CGT-FO et CFE-CGC) et des représentants des organisations d'employeurs (Medef, CGPME, UPA, UNAPL et un représentant des professions agricoles).

Les membres de la sous-commission émettent un avis sur le texte examiné, sur la base duquel le ministre peut décider de l'extension/l'élargissement.

Lorsque les accords ou avenants à une convention collective étendue ne portent que sur les salaires, ils sont soumis à une procédure d'examen accéléré⁴⁶.

Les membres de la sous-commission des Conventions et Accords sont consultés toutes les trois semaines et peuvent transmettre leur avis : accord, opposition ou demande d'examen en sous-commission des Conventions et Accords. Environ 16 consultations sont ainsi organisées chaque année.

En cas de décision favorable du ministre, un arrêté d'extension du texte est publié au Journal officiel qui rend ainsi la convention ou l'accord étendu applicable à l'ensemble des entreprises (et ainsi à leurs salariés) comprises dans le champ d'application du texte.

Les organisations signataires disposent d'une grande marge de liberté pour décider de l'entrée en vigueur du texte : dès la signature de ce texte, à compter de la publication au Journal officiel de l'arrêté d'extension ou à une autre date précisée dans le texte. À défaut d'indication, un texte est applicable aux signataires et adhérents le lendemain du jour où il a été déposé dans les services du ministère chargé du Travail.

Analyse de la conformité des textes : réserve, exclusion ou refus d'extension

Lors de l'extension, le ministre chargé du Travail s'assure que le texte est conforme au droit ; si certaines clauses sont incomplètes au regard des dispositions légales ou réglementaire, l'État peut étendre l'accord collectif sous réserve de sa conformité à ces dispositions. Le contrôle de légalité effectué peut également conduire à exclure des clauses illégales de la convention ou de l'accord, voire à un refus d'extension total. L'exclusion et le refus d'extension peuvent être assortis d'un renvoi à la négociation (le fait que la procédure d'extension détecte certaines clauses illégales dans un accord collectif ne peut avoir d'effet sur l'accord lui-même, qui est un contrat de droit privé. En revanche, il y a une portée « pédagogique » de la procédure d'extension vers les partenaires sociaux qui vise à les inciter à remettre leur texte en conformité).

Une exclusion peut également être prononcée lorsque la clause conventionnelle ne répond pas à la situation de la branche ou des branches dans le champ d'application considéré ;⁴⁷ ou encore pour un motif d'intérêt général tel qu'affirmé par le Conseil d'État en 2008⁴⁸. Par cette décision, le Conseil d'État a rejeté la demande d'annulation de la décision du ministre de refuser d'étendre l'accord collectif des prestataires de services du secteur tertiaire. Le Conseil d'État précise notamment dans sa décision que même si l'accord ne comporte pas de clauses qui seraient contraires aux textes législatifs et réglementaires ou qui ne répondraient pas à la situation de la branche ou des branches dans le champ d'application de l'accord, « le ministre n'est pas pour autant tenu de procéder à l'extension qui lui est demandée » et « que le premier alinéa de l'article L. 133-8 du même code⁴⁹ lui attribue à cet égard un pouvoir d'appréciation lui permettant de refuser cette extension, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, pour des motifs d'intérêt général tenant notamment aux objectifs de la politique économique et sociale [...] ». Dans le cas précis, l'accord conclu par les partenaires sociaux dans le cadre de la convention collective des prestataires de services du secteur tertiaire visait à permettre une mise à la retraite des salariés avant l'âge de 65 ans. Cette possibilité de refus d'extension d'un accord par le ministre pour un motif économique n'est en pratique utilisée que de façon très exceptionnelle.

⁴⁶ Article L.2261-26 du code du travail.

⁴⁷ Article L. 2261-25 du code du travail.

⁴⁸ Décision du Conseil d'État du 21 novembre 2008 n° 300135, Syndicat national des cabinets de recouvrement de créances et de renseignements commerciaux et autres.

⁴⁹ Article L. 2261-25 du code recodifié.

4.2. Un taux de couverture allemand non seulement en dessous de la moyenne européenne, de surcroît en recul

4.2.1. En Allemagne, des négociations de branche en recul au profit de l'entreprise

En Allemagne, traditionnellement, les conventions collectives de branche constituent le pilier majeur du droit du travail. Toutefois, la négociation collective sectorielle est confrontée à un processus de décentralisation vers l'entreprise qui s'est traduit par un fort recul de la couverture conventionnelle déjà faible⁵⁰ en raison du rôle mineur joué par les procédures d'extension.

Seulement 58 % des salariés sont directement couverts par une convention collective de branche (49 %) ou d'entreprise (9 %)⁵¹, soit moins que la moyenne européenne. Entre 2000 et 2013, le taux de couverture des conventions collectives a perdu 10 points passant de 68 % à 58 % (cf. graphique 3).

L'impact des accords sectoriels reste cependant fort. En principe, les conventions collectives n'ont d'effet que sur les contrats de travail des seuls salariés syndiqués (cf. § 1.3). Cependant, un nombre non négligeable d'entreprises non couvertes par une convention de branche s'inspirent de l'accord salarial de leur branche notamment pour s'aligner sur leurs concurrents lors de recrutements. Et, dans leur très grande majorité, les employeurs appliquent aux non syndiqués la convention à laquelle ils adhèrent par crainte d'une fuite de ces salariés ou pour éviter que les salariés non syndiqués adhèrent au syndicat avec pour effet de renforcer sa puissance.

En définitive, en 2013, près de 80 % des salariés bénéficient d'une convention collective directement ou indirectement⁵² :

- 28 % des entreprises représentant 49 % des salariés adhèrent à une convention de branche et 3 % des entreprises allemandes représentant 9 % des salariés adhèrent à une convention d'entreprise ;
- s'y ajoutent 30 % d'entreprises représentant près de 22 % des salariés n'adhérant à aucune convention collective mais s'inspirant de l'accord salarial de leur branche.

Ainsi en 2013, seulement **30 % des entreprises sont couvertes directement par une convention de branche**, cette part étant encore plus faible à l'Est (17 %). Cette couverture a marqué un net repli depuis le milieu des années 1995 (49 % à l'Ouest et 31 % à l'Est en 1997). La part des entreprises signataires de conventions d'entreprises est restée globalement stable (2 à 3 % à l'Ouest depuis 1998 après un pic de 5 % en 1997 et 3 à 4 % à l'Est depuis 2002 avec des pics auparavant plafonnés à 5-6 %). C'est la part des entreprises non couvertes par une convention de branche qui a fortement progressé (à 80 % à l'Est en 2013 contre 56 % en 1997, respectivement 67 % à l'Ouest en 2013 après 48 %).

Traditionnellement, les accords de branche jouaient un rôle central dans la régulation des secteurs économiques allemands mais les entreprises y ont progressivement vu un frein à leur capacité d'adaptation. Jusqu'au début des années 1990, les questions qui relevaient de la négociation de branche étaient clairement distinctes des sujets relevant de l'échelle de l'établissement et des *Betriebsräte*. Les accords d'entreprise étaient possibles uniquement hors des questions traitées par les conventions ou, depuis les années 1980, sauf exception explicitement précisée dans l'accord de branche.

⁵⁰ Schulten T. & Bispinck R. (2013), « Allemagne, stabiliser le système de négociation collective : vers un renforcement du principe d'extension ? », Chronique internationale de l'Ires n° 142.

⁵¹ WSI (2015), *Taschenbuch*, Tableau 1.7.

⁵² Source : données 2013 du panel d'entreprises de l'institut IAB publié dans le rapport du WSI « *Tarifpolitik 2015* ».

La recherche de flexibilité a conduit au développement des pratiques d'opt out au profit de la négociation d'entreprise. Apparues dans les années 1980, les clauses d'ouverture (*Öffnungsklausen*) dans les accords de branche se sont ainsi multipliées dans les années 1990. Dans ces clauses d'ouverture, l'accord de branche précise notamment les sujets pouvant être négociés de manière dérogatoire au niveau de l'entreprise, ainsi que les modalités de négociation⁵³. L'accord peut être conclu soit avec les syndicats au niveau de l'entreprise (conventions d'entreprise), soit avec le *Betriebsrat* (accord d'entreprise).

Toutes les conventions collectives importantes prévoient des clauses dites d'ouverture permettant de déroger aux normes conventionnelles (*cf.* encadré 7)⁵⁴ : alors qu'uniquement 5 % des entreprises recouraient à une clause d'ouverture pour négocier en 1995, elles étaient 58 % en 2010. Sous l'effet du développement des clauses d'ouverture, les accords et conventions d'entreprise traitent de thèmes initialement réservés à la négociation collective de branche : ces accords concernent essentiellement le temps de travail, la rémunération et les garanties d'emplois.

Si la multiplication des clauses d'ouverture a permis de stabiliser en partie le système des conventions collectives de branche, cela n'a pas été suffisant pour empêcher des entreprises de fuir les rigidités des conventions. Cela a été massivement le cas dans les années 1990 pour les entreprises à l'Est, confrontées à un grand retard de compétitivité par rapport à leur concurrence à l'Ouest. Ces clauses de force majeure ou des clauses prévoyant des baisses de rémunération ont été introduites en Allemagne de l'Est après la Réunification, les syndicats ont été contraints de les accepter en raison des grandes difficultés économiques dans certaines entreprises (*cf.* encadré 7). Lorsque les entreprises avaient un *Betriebsrat*, des pressions ont été également exercées. Ainsi, il a été proposé aux salariés de travailler plus pour le même salaire ou de travailler autant mais à un salaire inférieur moyennant l'engagement de ne pas licencier pour motif économique pendant une certaine durée (1 an, 2 ans ou plus) ou de ne pas délocaliser l'établissement à l'Est. Beaucoup de conseils d'établissement ont accepté ces accords sur l'emploi. Les élus du personnel appartiennent pourtant souvent aux syndicats qui ont signé la convention collective de branche. Les violations de ces conventions collectives sur les salaires et la durée du travail ont été cautionnées par pragmatisme.

Pourtant la Réunification allemande n'a été qu'un des chocs ayant conduit à ce que les conventions collectives soient moins contraignantes. À l'Ouest aussi, la grande récession de 1993-1994 a profondément atteint le système de négociations et s'est traduite par de nombreuses formes de réduction de la rémunération ainsi que l'acceptation des clauses de force majeure par les syndicats. Le contexte de l'accélération de la mondialisation des marchés entre 1995 et 2000 qui s'est traduit par une réorientation des investissements de grands groupes allemands vers l'étranger et des pressions à la délocalisation a contraint également les syndicats à faire des concessions qu'ils ont articulé en termes d'aménagement du temps de travail (Daimler, BMW, ...).⁵⁵

Enfin la libéralisation de nombreux services publics (eau, énergie, transport, télécommunications...), a conduit en Allemagne à un éclatement de certaines branches conventionnelles, fragilisées également par l'émergence de la nouvelle économie (et l'apparition de nouvelles activités). Les entreprises ont cherché à se concentrer sur leur cœur de métier et ont externalisé les services (peu ou moins bien couverts) pour échapper à la convention collective traditionnelle, plus généreuse et protectrice (cas notamment des entreprises voulant éviter la couverture conventionnelle de la métallurgie).

⁵³ Odile Chagny l'a qualifiée de « décentralisation contrôlée » au séminaire « Négociation collective et flexibilité interne : comparaison France-Allemagne » qui s'est tenu à France stratégie le 31 mars 2015.

⁵⁴ Freyssinet J. (2015), « Les négociations d'entreprise sur l'emploi : quelques expériences européennes », Document de travail de l'Ires n° 2.

⁵⁵ Bosch G. (2002), « L'évolution de la négociation collective en Allemagne : une décentralisation coordonnée », *Travail et Emploi*, n° 92.

Face à la critique d'une trop grande concession face aux entreprises, les syndicats allemands jouent la carte du pragmatisme et mettent en avant l'atout de la cogestion (au moins dans les plus grandes entreprises). Les obligations régulières d'informations du *Betriebsrat* et du conseil de surveillance⁵⁶ (où siègent des membres du syndicat) leur permettent d'être informés sur la situation économique des entreprises et de mieux apprécier les difficultés. À côté de cela, les syndicats ont également réagi en luttant contre les divisions nées de la concurrence entre syndicats lors de l'éclatement des branches collectives, par une fusion des syndicats des services sous le nom de Ver.di en 2001. **Les conventions et accords d'entreprise sont de plus en plus courants.** Ainsi, fin 2002 sur les 57 000 conventions collectives en vigueur, 33 000 étaient des textes de branche contre 24 500 conventions d'entreprise. Depuis, le rapport s'est inversé avec 29 951 textes de branche contre 40 265 conventions d'entreprise (cf. tableaux 2 et 3).

Les accords impliquant le *Betriebsrat* au détriment des syndicats se sont multipliés⁵⁷. Les estimations recueillies font état d'ordre de grandeur de plusieurs milliers, voire millions d'accords en vigueur.⁵⁸

Outre les transformations structurelles du marché du travail (notamment la forte progression des contrats de travail précaires), le durcissement des conditions de la concurrence et l'évolution économique parfois défavorable s'accompagnant d'un chômage élevé, **l'affaiblissement des partenaires sociaux a contribué au déclin de la négociation sectorielle.**

Côté patronat, un phénomène massif de « fuite » (*Tariffucht*) des conventions de branche est observé depuis le début des années 1990. Les employeurs cherchent à se désolidariser des conventions de branche jugées trop rigides en démissionnant des organisations patronales, en externalisant leur activité pour changer d'activité principale et donc de convention de branche applicable ou en faisant pression sur leur organisation pour qu'elle dénonce la convention de branche. Confrontées à un mouvement de masse de désaffiliations voire de non-affiliation, certaines fédérations patronales ont proposé aux entreprises des adhésions qui leur permettent d'avoir accès aux services de l'organisation, sans pour autant être liées par les conventions.

Ces adhésions « sans contrainte » (*OT, OhneTarifbindung*, sans couverture conventionnelle) se sont massivement développées vers la fin années 1990. Aujourd'hui la part des adhésions sans obligation conventionnelle est élevée (42 % des adhésions à *Gesamtmetall* en 2010). Une fédération patronale sur deux proposerait ce type d'adhésion selon le WSI.⁵⁹

Le fort recul du taux de syndicalisation est aussi un facteur important. Il est passé de 35 % au début des années 1990 à 18 % actuellement⁶⁰. De sorte que, dans nombre de secteurs et d'entreprises, les syndicats ne disposent plus du pouvoir organisationnel nécessaire pour imposer des conventions collectives de branche et ont été amenés à accepter des clauses d'ouverture et, indirectement, des conventions/accords d'entreprise comprenant d'importantes concessions (pressions exercées sur les syndicats lors des négociations par les fédérations patronales rappelant le risque d'une plus grande désaffiliation des entreprises)⁶¹.

Les syndicats étaient réticents à décentraliser la négociation en direction du *Betriebsrat* où ils ne siègent pas (mais dans les faits une partie des membres du *Betriebsrat* est souvent syndiquée, attirée par les services proposés par les syndicats aux adhérents sous forme de soutien juridique ou de formation). En acceptant et en accompagnant ce déplacement de la négociation collective, les syndicats espéraient éviter une décentralisation incontrôlée des négociations collectives dans les entreprises se retirant des accords de branche.

⁵⁶ Les droits de cogestion sont réglés dans la loi sur l'organisation des entreprises (cf. encadré 3b en amont). À ces droits s'ajoutent dans les grandes entreprises dotées d'une propre personnalité juridique telles que les sociétés par action des droits de représentation au conseil de surveillance : prévaut la parité de la représentation des salariés et de l'employeur à partir de 2001 salariés (loi sur la cogestion) ou une représentation à hauteur d'un tiers des sièges pour les salariés dans les entreprises aux effectifs compris entre 500 et 2000 (régulé dans la loi sur la participation au tiers).

⁵⁷ COE (2016), « Les réformes des marchés du travail en Europe », Rapport.

⁵⁸ Flamant P. (2003), « L'information sur les conventions collectives en Allemagne », Rapport Igas n° 2003-086, La documentation française.

⁵⁹ Source : WSI-Mitteilung 7/2013 : *Arbeitgeberverbände - auf dem Weg in den Dualismus*.

⁶⁰ Source OCDE.

⁶¹ Delpech Q., Garner H., Guézennec C., Naboulet A. (2016), « Collective Bargaining and Internal Flexibility: A Franco-German Comparison », *Document de travail* n° 2016-02, France stratégie.

Encadré 7 : place des conventions collectives dans la hiérarchie des normes en Allemagne

Les règles constitutionnelles allemandes séparent explicitement ce qui relève de la loi et ce qui relève de la négociation collective, qui est protégée par le principe d'autonomie. Les pouvoirs publics allemands se gardent d'intervenir lors de la conclusion de conventions collectives. L'autonomie des partenaires sociaux dans la négociation de conventions collectives est un principe fondamental en Allemagne qui garantit aux partenaires sociaux de négocier de façon autonome et indépendante, sans influence étatique, les conventions collectives. Ce droit est ancré dans la loi fondamentale allemande (article 9). L'intervention de l'État est limitée à la fixation d'un « ordre public social minimal » définissant d'une part les règles de base de négociation (loi sur les conventions collectives du 9 avril 1949, *Tarifvertragsgesetz* ou TVG, notamment) et d'autre part les minima ou normes planchers. L'intervention du législateur dans les relations de travail n'est ensuite que subsidiaire et la loi doit en principe être supplétive.

Ces dispositions légales mais minimales s'imposent aux partenaires sociaux. Toutefois, un texte de loi peut permettre des dérogations si des dispositions sont réglées dans les conventions collectives. Ces écarts peuvent être en faveur ou à la défaveur des salariés⁶². Par exemple, concernant le temps de travail (loi sur le temps de travail, *Arbeitszeitgesetz*), les conventions collectives ou les accords d'entreprises s'appuyant sur des conventions collectives peuvent, sous conditions, prévoir certains aménagements autres que ceux prévus par la loi sur le thème de la durée maximale du temps de travail, les périodes de récupération ou encore les durées des pauses. Concernant les salariés intérimaires, la loi prévoit notamment qu'ils doivent percevoir la même rémunération que les salariés de l'entreprise où ils sont placés, le même nombre de jours de congé et la même durée du temps de travail. Toutefois la loi précise aussi que les conventions collectives peuvent aménager des dispositions moins favorables (notamment de rémunération). Concernant la rémunération, ce salaire doit être néanmoins supérieur au salaire minimum de la branche intérimaire (existant depuis 2012).

De la même manière, **les conventions collectives priment en principe sur les accords d'entreprises** (*Betriebsvereinbarungen*). La loi sur l'organisation des entreprises précise que les rémunérations et conditions du travail, qui sont réglées dans les conventions collectives ou le sont habituellement, ne peuvent pas faire l'objet d'un accord d'entreprise⁶³. Cela ne s'applique pas, si la convention collective autorise expressément la conclusion de dispositions complémentaires par des accords d'entreprise (*Betriebsverfassungsgesetz* *BVG* §77 a.3). Par ailleurs si un thème soumis à la cogestion par le *Betriebsrat* n'est pas réglé exhaustivement par la convention collective, un accord d'entreprise peut alors décider de dispositions qui ne sont pas réglées dans la convention collective (*BVG* §87)⁶⁴.

Mais toutes les conventions collectives importantes prévoient aujourd'hui la possibilité de s'écarter des normes conventionnelles négociées en introduisant des clauses dites d'ouverture. Ces clauses dites d'ouverture permettent aux entreprises de mettre en œuvre des dispositions moins favorables pour les salariés dans certains domaines précisés par la convention. Le recours à ces clauses était limité aux entreprises en grandes difficultés, mais s'est élargi peu à peu à des motifs tels que l'amélioration de la compétitivité, initié par l'accord de Pforzheim dans la métallurgie en 2004. En contrepartie de ces possibilités ouvertes par ces clauses, des engagements sont pris par l'employeur en termes d'emploi, en excluant tout licenciement sur une période donnée. Selon le WSI, 58 % des entreprises recouraient effectivement aux clauses d'ouverture prévues dans leur convention collective en 2010 (contre 53 % en 2007 et 5 % en 1995)⁶⁵. Il faut noter toutefois que ces clauses d'ouverture ne sont pas d'application directe : certaines (comme celles de l'accord de Pforzheim) nécessitent une négociation avec le syndicat de branche et des preuves à l'appui (présentation des comptes ou bilan de l'entreprise) avant d'être mises en œuvre ; d'autres conventions collectives peuvent prévoir de négocier le recours aux clauses négociées avec le *Betriebsrat*. Ce mouvement de décentralisation de la convention collective vers l'entreprise a connu un fort développement depuis le milieu des années 1980.

L'institut WSI distingue **4 grands types de clauses** :

- Les clauses sur le temps de travail : le temps de travail hebdomadaire régulier peut être prolongé ou réduit, avec ou sans compensation salariale. L'introduction de clauses sur la flexibilité du temps de travail, en contrepartie de l'introduction des 35 heures de travail hebdomadaire, dans l'industrie métallurgique au milieu des années 1980 a constitué une étape importante dans la propagation des clauses d'ouverture. En 2010, la question du temps de travail s'est retrouvée à nouveau au centre des négociations de réduction du temps de travail (lors du recours au chômage partiel) en échange d'une moindre progression salariale⁶⁶.
- Les clauses de force majeure (*Härtefallklausel*) ou « clauses générales » (*Generalklausel*) : elles précisent quels standards conventionnels peuvent faire l'objet d'aménagement, sans en définir précisément le contenu. Elles

⁶² Publication du ministère fédéral du travail *Überblick über das Arbeitsrecht*.

⁶³ Le principe de faveur (« *Günstigkeitsprinzip* ») ne s'applique pas aux accords d'entreprises vis-à-vis des conventions collectives. D'une manière générale toutefois, il est peu probable que des prestations sociales supplémentaires décidées dans un accord d'entreprise fassent l'objet d'un procès (« sans plaignant, pas de procès »).

⁶⁴ Par exemple, les accords d'entreprise ne peuvent prévoir de formes de rémunération (primes ou heures supplémentaires) réglées dans la convention, elles peuvent par contre en décider d'autres non réglées par la convention collective.

⁶⁵ Le chiffre de 75 % publié auparavant par le WSI (en 2005) a été corrigé par la suite : ce chiffre était biaisé par le haut en raison d'une surreprésentation des grandes entreprises dans l'échantillon utilisé pour l'estimation (enquête du WSI auprès des comités d'entreprises). À noter néanmoins : les données sont récoltées auprès d'entreprises ayant au moins 20 salariés et un comité d'entreprise.

⁶⁶ Rambert L. & Fréhaut P. (2012), « Le chômage partiel », Les Cahiers de la DG Trésor, Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale, n° 2012-02, Partie 9.

listent notamment les cas possibles qui ouvrent le recours à ces clauses. Ces clauses ont été introduites en Allemagne de l'Est après la Réunification, les syndicats ont été contraints de les accepter en raison des grandes difficultés économiques dans certaines entreprises. Elles ont été plus tard appliquées aussi à l'Ouest. Depuis le milieu des années 2000, elles ont été conclues non plus seulement en cas de grandes difficultés mais d'une manière plus générale aussi, dans un objectif d'amélioration de la compétitivité afin de garantir les emplois et faciliter les investissements (notamment accord de Pforzheim signé en 2004 dans la métallurgie).

- Les clauses sur les salaires et la rémunération : le salaire mensuel de base (*Grundvergütung*) peut être réduit d'un certain pourcentage maximal pour une période limitée, et/ou les revalorisations salariales peuvent être reportées, réduites ou suspendues. Beaucoup de ces clauses ont été introduites lors de la récession en 1992-1993, elles donnent la possibilité de réduire le temps de travail et le salaire avec l'objectif de garantir des emplois. Dans les années 2000, des clauses permettaient aussi dans quelques branches de coupler une partie du versement du salaire au bénéfice réalisé par l'entreprise. Après la crise de 2008, le nombre de clauses qui prévoyaient le report ou la suspension d'une revalorisation salariale a augmenté.
- Les clauses sur les primes ou suppléments : les primes (*Sonderzahlungen* telles que la prime de Noël ou la prime de congé) ou les majorations pour heures supplémentaires peuvent être réduites, reportées ou suspendues.

4.2.2. À l'inverse de la France, l'extension des accords par les pouvoirs publics joue un rôle mineur en Allemagne

En Allemagne, la loi prévoit deux voies d'extension des conventions collectives :

La voie « classique » (*Allgemeinverbindlicherklärung*, AVE, littéralement : déclaration d'application générale obligatoire) est juridiquement fondée sur la loi sur les conventions collectives de 1949 (*Tarifvertragsgesetz*, TVG) et peut s'appliquer au niveau de l'ensemble du territoire ou bien être restreinte au niveau d'un Land. Elle peut être mise en œuvre sous certaines conditions :

- l'un (au moins) des acteurs de la négociation collective en a fait la demande ;
- l'extension doit présenter un « intérêt public » ;
- l'extension doit avoir recueilli l'accord majoritaire au sein de la commission paritaire des partenaires sociaux composée respectivement de trois représentants des confédérations syndicale, DGB, et patronale, BDA : l'extension n'est donc possible qu'avec l'assentiment du patronat et des syndicats ;
- jusqu'en 2015, les salariés des employeurs liés par la convention devaient représenter au moins 50 % des salariés couverts par le champ d'application de la convention collective.

À la différence de la voie classique, **la décision d'extension par le biais de la loi sur le détachement des salariés de 1996** (*Arbeitsentsendegesetz*, AEntG) visant à imposer une rémunération minimale pour les travailleurs détachés (ce qui n'est possible selon les règles européennes que si une convention d'application générale existe) :

- ne s'applique qu'à un nombre déterminé de branches⁶⁷ ;
- ne concerne que les conventions nationales (exclusion des conventions collectives territoriales) ;
- est limitée à certains domaines, pour l'essentiel, minima de branche, durées de travail maximales, congés payés, sécurité, santé et conditions de travail ;
- nécessite, depuis 2015, l'accord préalable de 2 membres de la commission des partenaires sociaux sur les 6 (voire 1 sur 6, c'est le Conseil des ministres qui donne alors l'approbation finale) et uniquement lors de la première extension dans la branche⁶⁸.

En pratique, le rôle de ce mécanisme est limité puisqu'il se heurte à des conditions restrictives dans son application et à des obstacles politiques importants. Deux raisons expliquant le faible recours à l'extension peuvent être avancées :

- d'une part, jusqu'en 2015, la voie traditionnelle d'extension était conditionnée à une couverture minimale de 50 % des salariés de la branche de plus en plus difficilement

⁶⁷ Bâtiment, nettoyage industriel, distribution de courrier, services de sécurité, travaux miniers spéciaux dans les houillères, services de blanchisserie aux entreprises et collectivités, collecte et traitement des ordures, activités de formation professionnelle initiale et continue.

⁶⁸ Avant la loi pour le renforcement de l'autonomie conventionnelle, le ministère du Travail pouvait décréter l'extension par ordonnance y compris quand la commission tarifaire n'avait pas donné son accord.

remplie du fait de la baisse du taux de couverture des conventions collectives (*cf. infra* sur le processus d'érosion de la négociation de branche) ;

- d'autre part, les partenaires sociaux ne seraient que peu favorables à l'extension : le patronat invoquant le manque de flexibilité des conventions collectives et certains syndicats étant préoccupés par le développement du nombre de « passagers clandestins » et par la désyndicalisation qui en résulte.

En conséquence, la procédure d'extension est rarement mise en œuvre en Allemagne.

Les accords collectifs de branche font très peu l'objet d'une extension administrative. D'après le ministère fédéral du Travail, sur les 1 763 conventions collectives de branche signées en 2014, 37 ont fait l'objet d'une extension, tandis que 39 ayant fait l'objet d'une extension par le passé devenaient caduques, portant le nombre de conventions collectives étendues en vigueur à moins de 500 (*cf. tableaux 2 et 3*).

De surcroît, le taux d'extension des conventions⁶⁹ est en recul : d'après les dernières données (qui portent sur l'année 2013), il ne dépasse pas 2 % alors qu'il s'élevait à plus de 5 % au début des années 1990 (en 1991). Par ailleurs, l'extension n'est utilisée que dans quelques secteurs, principalement le bâtiment qui représente plus de 40 % des extensions (*cf. tableau 4*).

D'autre part, la procédure d'élargissement prévue par le code du travail français est inexistante en Allemagne. En conséquence, certains secteurs d'activité ne sont pas couverts.

Tableau 2 : conventions collectives en vigueur en 2014

	Conventions cadres	Accords collectifs mixtes	Accords salariaux	Avenants aux accords collectifs et accords parallèles	Total
Conventions de branche					
Ouest	1 221	9 366	1 923	12 717	25 227
Est	294	871	446	3 113	4 724
Allemagne	1 515	10 237	2 369	15 830	29 951
Conventions collectives d'entreprises					
Ouest	5 638	16 181	5 177	5 883	32 879
Est	1 708	2 944	1 357	1 377	7 386
Allemagne	7 346	19 125	6 534	7 260	40 265
Total	8 861	29 362	8 903	23 090	70 216

Tableau 3 : nouvelles conventions collectives conclues en 2014

	Conventions cadres	Accords collectifs mixtes	Accords salariaux	Avenants aux accords collectifs et accords parallèles	Total
Conventions de branche					
Ouest	60	565	430	464	1 519
Est	21	100	80	43	244
Allemagne	81	665	510	507	1 763
Conventions collectives d'entreprises					
Ouest	192	1 107	742	509	2 550
Est	78	200	168	158	604
Allemagne	270	1 307	910	667	3 154
Total	351	1 972	1 420	1 174	4 917

Source : WSI.

⁶⁹ Nombre de conventions étendues sur nombre de conventions conclues.

Tableau 4 : conventions collectives étendues en vigueur par secteurs et types de conventions en 2014

Secteurs	Conventions collectives														
	Conventions-cadres	Temps de travail	Congés ...	Prestations financières	Primes annuelles...	Protection lors de rationalisation	Protection contre le licenciement, garantie de rémunération...	Prévoyance-retraites	Temps de travail partiel pour les seniors	Formation professionnelle	Grilles salariales	Salaires et rémunération des apprentis	Procédures administratives	Autres	Total
Agriculture et sylviculture	3			1				1		5				5	15
Mines												1		1	2
Pierres, céramique, verre	3		1	1				2		1	2	1	6	62	79
Fer, acier et métallurgie	4		3	1	3						1	2		2	16
Bois	1														1
Cuirs et chaussures											1				1
Textile	6	1	3	3	3	2	3				2	2		8	33
Habillement	2	1	10	1		1	2							4	21
Alimentation	2	2		1				3			1	3	2	16	30
Bâtiment	10		1	7	2			6		4	1	4	12	162	209
Commerce	3			5							2			2	12
Transport routier, fluvial et aérien	1											1		1	3
Hôtels et gastronomie	6							1				1		5	13
Déchetterie et nettoyage, soins à la personne	11			1	4					1	3	15		8	43
Sciences, sport, arts, publicité								1		1		1			3
Autres services marchands (services de surveillance notamment)	1											11		3	15
Total	53	4	18	21	12	3	5	14	-	12	13	42	20	279	496

Source : WSI.

5. Des systèmes de négociation collective qui se réforment

5.1. En France, renforcement des branches pour accompagner la réforme du code du travail et pluralisme syndical favorisé par la loi du 20 août 2008

5.1.1. Restructurer les branches professionnelles françaises pour simplifier, rationaliser et rendre le dialogue social plus efficace

Plusieurs raisons plaident pour une réduction du nombre de branches professionnelles en France :

- Certaines branches sont inactives : leurs conventions collectives n'ont pas évolué depuis de nombreuses années si bien qu'un certain nombre de leurs dispositions sont obsolètes. C'est notamment souvent le cas des minima de branche qui peuvent être inférieurs au Smic.
- Du fait de leur grand nombre et de leur hétérogénéité (cf. 2.1), les branches se caractérisent souvent par une faiblesse du nombre d'adhérents et des moyens humains et matériels mobilisés pour la négociation collective⁷⁰, à l'exception de quelques dizaines de « grandes branches ».
- Les conventions et accords collectifs issus de petites branches, en nombre d'entreprises et de salariés, souffrent de limites : certaines procèdent à une duplication de dispositions du code du travail, inutiles en termes de droits individuels et collectifs des salariés, comme de contraintes ou de charges pour les employeurs ; d'autres se révèlent difficilement applicables, car elles oublient des principes juridiques constitutionnels ou internationaux ; souvent, seuls un petit nombre de salariés sont couverts par une convention, dont les avantages apparaissent obsolètes et ne correspondent qu'imparfaitement aux exigences actuelles des salariés et aux contraintes des employeurs.
- Un trop petit nombre de salariés couverts ne permet pas de profiter des économies d'échelle (cas de la négociation sur les complémentaires santé ou de la formation).
- Une taille critique de la branche permet non seulement de bénéficier d'un éventail de compétences mais aussi de rassembler les opérateurs concurrents et la sous-traitance la plus proche voire la filière en amont et/ou en aval pour que le dialogue comporte des avantages et en termes d'avenir de la filière et de lutte contre le dumping social et un intérêt en termes de coordination de l'activité des TPE-PME.
- Dans l'optique d'un élargissement de la place de la négociation collective, notamment dans la définition des règles d'application des dispositions législatives, le renforcement des branches (et donc des prérogatives et des capacités des négociateurs employeurs et salariés) est encore plus nécessaire. Notamment, le seul renvoi à la négociation d'entreprise ne réglerait la question de l'adaptation du droit que pour les seules grandes entreprises, créant ainsi un déséquilibre au détriment des TPE et des PME.

La loi du 5 mars 2014 a initié le chantier de restructuration des branches professionnelles en insérant dans le code du travail une section intitulée « Restructuration des branches professionnelles »⁷¹.

Afin d'ancrer ce chantier dans un cadre pérenne, une sous-commission de la restructuration des branches a été créée⁷². Un groupe de travail a ainsi examiné les quelques 200 branches qui n'ont pas fait l'objet d'arrêtés de représentativité syndicale en 2013 (cf. 2.1).

Il ne s'agit pas seulement d'une dynamique administrative. Certaines branches ont déjà lancé une négociation sur leur restructuration comme le secteur de la métallurgie (cf. encadré 8).

⁷⁰ Combrexelle J.-D. (2014), « La réforme de la représentativité patronale », rapport au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle », la Documentation française.

⁷¹ Article L. 2261-32 du code du travail.

⁷² Décret n° 2015-262 du 5 mars 2015 relatif à la création de la sous-commission de la restructuration des branches professionnelles de la Commission nationale de la négociation collective.

Encadré 8 : la restructuration du paysage conventionnel dans la métallurgie française

En décembre 2015, le secteur de la métallurgie a lancé une renégociation du tissu conventionnel de branche. Parmi les enjeux de cette négociation, la restructuration de son paysage conventionnel voire la définition d'un texte unique, la refonte de la grille de classification, mais aussi l'articulation des normes entre accords d'entreprise et accords de branche. Ce point de départ a été l'occasion de restituer les conclusions du groupe paritaire qui a travaillé pendant deux ans sur les points de convergence et de divergence sur la philosophie et les principes structurant du futur dispositif.

Le secteur compte en effet près de 80 conventions collectives territoriales composées de 25 accords et d'une cinquantaine d'avenants. S'agissant des grilles de classification, elles datent de 1972 et 1975 ; entre-temps, des métiers ont disparu, de nouvelles compétences sont apparues. Conclues pendant les 30 glorieuses, ces accords n'ont jamais été dénoncés. Cette construction conventionnelle correspond de moins en moins à la réalité des entreprises et induit des coûts qui nuisent à leur compétitivité.

Fin juin 2016, l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), et quatre des cinq organisations syndicales de la branche, la CFDT, FO, la CFTC et la CFE-CGC ont abouti à un accord de méthode qui encadre les futurs échanges sur le dispositif conventionnel de la branche de la métallurgie. La négociation devrait durer 2 ans.

La loi « Travail » renforce la place et le rôle des branches professionnelles. Dans la lignée des rapports publiés à la rentrée 2015⁷³, **il s'agit d'édifier un nouveau code qui étend considérablement la place de la négociation collective dans l'élaboration du droit du travail**, sans toucher aux droits fondamentaux des salariés. Les règles seront définies au plus près du terrain, pour mieux s'adapter à la réalité économique et aux besoins des entreprises.

Une Commission d'experts des relations sociales créée par la loi dispose de deux ans pour rédiger le nouveau code du travail selon une architecture s'appuyant sur trois étages de règles distinctes :

- 1/ les règles d'ordre public qui s'imposent à tous ;
- 2/ les règles qui pourront être négociées par les partenaires sociaux dans le cadre de la négociation collective via des accords d'entreprise ou de branche ;
- 3/ et les règles applicables lorsque les partenaires sociaux ne sont pas parvenus à conclure un accord (les « règles supplétives »).

Dans le cadre de la loi « Travail », ce travail de réécriture du code de travail est réalisé pour la partie relative à la durée du travail, à l'aménagement des horaires, au repos et aux congés. Aussi, la loi crée de nouveaux outils de flexibilité interne aux entreprises poursuivant le mouvement de décentralisation amorcé au début des années 1980. Elle confie la responsabilité de la définition des règles relatives à l'organisation et au temps de travail aux partenaires sociaux au niveau de l'entreprise. Les entreprises pourront ainsi plus facilement s'adapter aux pics d'activité via des dérogations aux dispositions juridiques générales. À quelques exceptions près, les accords de branche deviennent supplétifs dans les domaines du temps de travail, c'est-à-dire que les accords d'entreprise peuvent déroger aux accords de branche en la matière.

En parallèle, la loi prévoit que les commissions paritaires de branche devront dresser chaque année un bilan de l'activité conventionnelle des entreprises de leur secteur dans les domaines concernés par la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche, en particulier de l'impact de ces accords sur les conditions de travail des salariés et sur la concurrence entre les entreprises de la branche. Elles formuleront, le cas échéant, des recommandations destinées à répondre aux difficultés identifiées.

En outre, **l'ordre public conventionnel** (thèmes sur lesquels un accord d'entreprise ne peut être moins favorable que l'accord de branche) est étendu :

- Aux thèmes de la pénibilité et de l'égalité professionnelle qui s'ajoutent aux quatre domaines pour lesquels la loi prévoit déjà que les accords d'entreprise ne peuvent déroger aux accords de branche (salaires minimums, classifications professionnelles, les garanties professionnelles collectives que sont la formation et la prévoyance).

⁷³ Cette G. & Barthélémy J. (2015), « Réformer le droit du travail », Rapport réalisé pour Terra Nova, Éditions Odile Jacob. Institut Montaigne (2015), « Sauver le dialogue social ». Combrexelle J.-D. (2015), « La négociation collective, le travail et l'emploi », France stratégie, Rapport au Gouvernement.

- Aux thèmes définis par les branches elles-mêmes : dans chaque branche une négociation portant sur la définition de l'ordre public conventionnel de la branche devra s'ouvrir d'ici août 2018 : cette négociation vise notamment à déterminer, pour chaque branche, les thèmes sur lesquels les accords d'entreprise ne peuvent être moins favorables que les accords conclus au niveau de la branche, à l'exclusion des thèmes pour lesquels la loi prévoit la primauté de l'accord d'entreprise, comme le temps de travail.

Cette démarche s'appuie sur un dialogue social qui sera rendu plus efficient notamment grâce à l'accélération du chantier de restructuration des branches professionnelles auxquelles la loi « Travail » donne un rôle central en renvoyant à la négociation collective un nombre important de thèmes. L'objectif fixé est de parvenir à un paysage conventionnel restructuré autour de 200 branches en 2019 (contre 700 environ aujourd'hui).

S'inspirant des rapports « Combrexelle » et « Quinqueton » (cf. encadré 9), la loi « Travail » prévoit que :

- d'ici fin 2016, le ministre du Travail engagera la fusion des branches qui n'ont eu aucune activité conventionnelle depuis 15 ans ou dont le champ d'application géographique est uniquement régional ou local ; parallèlement, les pouvoirs publics invitent les partenaires sociaux à engager, une négociation sur la méthode permettant d'atteindre, l'objectif d'environ 200 branches professionnelles.
- en août 2018, les branches qui n'auront pas engagé de négociations relatives à la définition d'un ordre public conventionnel pourront faire l'objet de fusion sur décision du ministre du Travail.
- à partir d'août 2019, le ministre engagera la fusion des branches n'ayant pas conclu d'accord dans les sept années précédant la promulgation de la loi « Travail ».

La loi fixe cinq critères pouvant justifier la disparition d'une branche :

- si moins de 5 % des entreprises de la branche adhèrent à une organisation patronale représentative,
- la faiblesse du nombre de salariés,
- la faiblesse de l'activité conventionnelle,
- le fait que le champ d'application ne soit que local ou régional,
- l'absence de commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation.

Pour ces branches, le ministre peut :

- refuser d'étendre une convention collective,
- refuser de publier les arrêtés de représentativité syndicale ou patronale,
- engager une démarche de fusion du champ d'application des conventions collectives d'une branche avec celui d'une branche de rattachement présentant des conditions sociales et économiques analogues.

En outre, le ministre peut décider d'élargir le champ d'application géographique ou professionnel d'une convention pour y intégrer un secteur non couvert par une convention collective.

La réduction significative du nombre de branches permettra d'améliorer la qualité des normes conventionnelles, d'offrir une meilleure régulation de branche par filière économique et de donner un socle conventionnel solide aux TPE et PME qui ne sont pas couvertes par des accords d'entreprise. La branche devrait ainsi retrouver sa finalité première qui est de constituer un cadre adapté et dynamique de l'emploi et de l'organisation du travail dans le secteur concerné.

Encadré 9 : les préconisations des rapports Combrexelle et Quinqueton pour restructurer les branches professionnelles

Le rapport Combrexelle⁷⁴ (septembre 2015) préconise que les branches de moins de 5000 salariés et dont la taille ne permet pas de véritable négociation soient rattachées à une autre branche, ce qui représente près de 400 branches (397 branches professionnelles employant près de 450 000 personnes d'après la DGT). D'autres critères sont envisageables comme ceux tenant à l'absence de négociation pendant une durée déterminée mais pour Jean-Denis Combrexelle, l'efficacité du processus passe par l'utilisation d'un critère simple et opérationnel qui ne peut être que celui du nombre de salariés.

Le rapport du Conseiller d'État Patrick Quinqueton⁷⁵ (décembre 2015) propose une méthode qui permettrait à la fois d'avancer sur le chantier de la restructuration des branches tout en respectant les principes d'égalité de traitement et de liberté contractuelle :

1. Ciblage des branches à fusionner qui donne lieu à un premier avis de la sous-commission de la restructuration installée au sein de la CNNC.
2. Négociation des partenaires sociaux des branches ciblées dans un délai de 6 mois :
 - a. soit pour procéder eux-mêmes à la fusion envisagée par la sous-commission,
 - b. soit pour envisager la fusion avec une autre branche que celle proposée par la sous-commission
3. Seconde consultation de la sous-commission après laquelle la fusion peut être prononcée par le ministre en cas d'échec de la négociation.
4. Négociation d'un « accord de convergence » dans un délai de 15 mois (pendant ce délai, les salariés resteraient soumis aux dispositions de leur convention collective d'origine). En cas d'échec, la loi poserait un principe d'application de la convention collective d'accueil.

Pour définir les secteurs de rattachement conventionnel, le rapport propose plusieurs pistes :

- s'appuyer sur la nomenclature NAF - mais les codes NAF ne sont pas suffisamment discriminants car il arrive fréquemment qu'une même convention collective relève de plusieurs codes NAF différents ;
- partir du champ des Opca (Organisme paritaire collecteur agréé) ;
- s'appuyer sur les conventions regroupées pour l'information statistique ;
- créer un groupe d'experts chargé d'établir 100 secteurs en capacité d'absorber l'ensemble des branches de moins de 5 000 salariés.

Enfin, différents critères peuvent être mobilisés pour cibler la branche d'accueil, à utiliser simultanément ou non, en fonction du cas de fusion :

- au regard des effectifs (avec le double risque de cibler par le biais de ce critère une branche importante en termes d'effectifs mais ne recoupant pas un grand nombre d'activités ou, à l'inverse, d'écarter une branche d'accueil avec un effectif plus faible mais avec une vitalité conventionnelle plus forte) ;
- au regard des entreprises adhérentes à une organisation professionnelle ;
- au regard du taux de participation au vote de mesure de l'audience ;
- ou au regard d'éléments fournis par le groupe d'experts.

Le calendrier de mise en œuvre proposé prévoit :

- Un an pour :
 - partager les informations sur l'ensemble des champs conventionnels entre les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales de salariés et le ministère du travail,
 - fixer par la loi :
 - le principe de la disparition :
 - des branches territoriales par rattachement à des branches nationales
 - des branches qui n'ont eu aucune activité conventionnelle depuis dix ans,
 - les critères qui présideront au regroupement en l'absence d'avancées significatives
 - l'intérêt général de la restructuration qui justifie la persistance temporaire d'atteintes au principe d'égalité.
- Puis, trois ans pour :
 - déterminer les nouveaux champs conventionnels pour toutes les branches,
 - procéder au regroupement des champs dont le nombre de salariés est inférieur à 5 000 salariés,
 - assurer la cohérence sectorielle des champs conventionnels et, en l'absence d'avancée durant cette période d'autres critères légaux ou conventionnels.

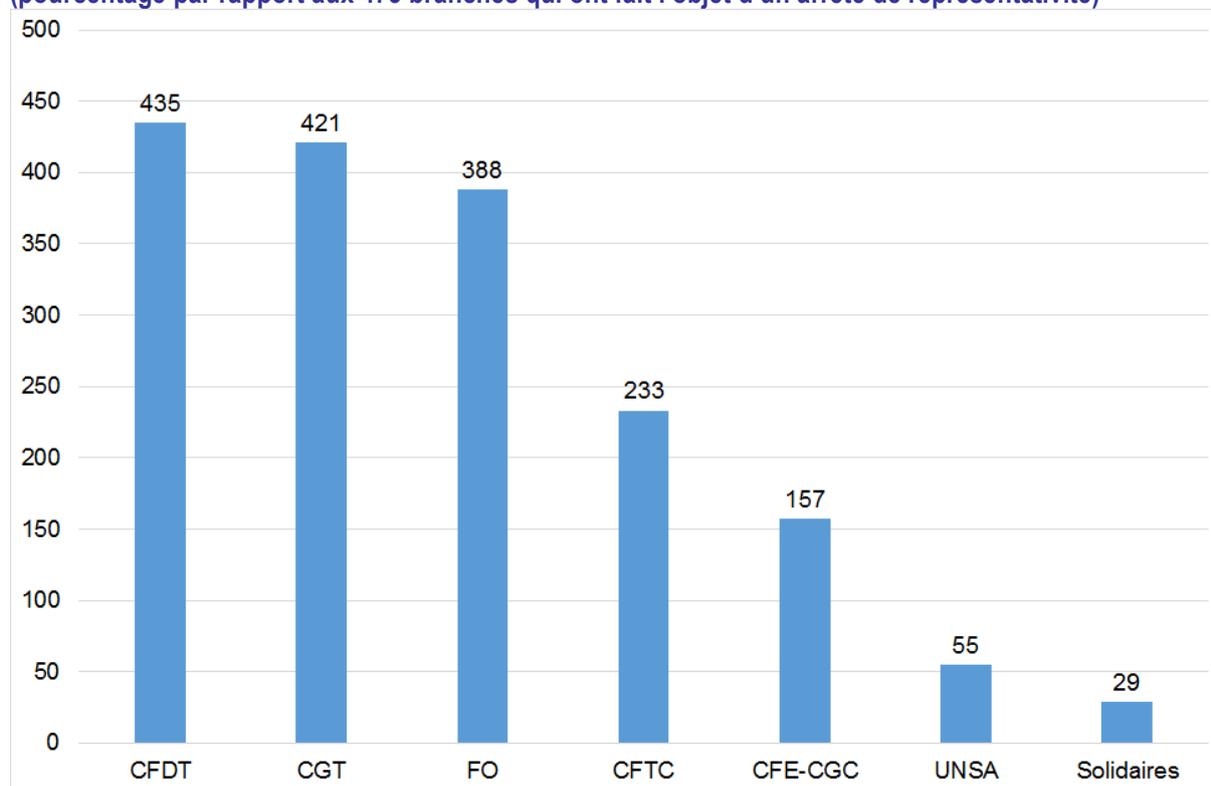
⁷⁴ Combrexelle J.-D. (2015), « La négociation collective, le travail et l'emploi ».

⁷⁵ Quinqueton P. (décembre 2015), « Proposition de feuille de route pour les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales de salariés vers une nouvelle structuration des branches professionnelles ».

5.1.2. La réforme de la représentativité syndicale a favorisé le pluralisme syndical mais les nouvelles règles de validation des accords encouragent la formation d'alliances

Les nouvelles règles de représentativité prévues par la loi du 20 août 2008 (cf. 1.2) ont permis à des organisations comme l'Unsa et Solidaires de s'implanter (respectivement dans 55 et 29 branches), favorisant ainsi le pluralisme syndical à ce niveau. La réforme a également permis à près d'une vingtaine d'organisations professionnelles ou régionales non affiliées à des organisations syndicales interprofessionnelles d'être reconnues représentatives (cf. graphique 5)⁷⁶.

Graphique 5 : représentativité des fédérations syndicales dans les branches (pourcentage par rapport aux 473 branches qui ont fait l'objet d'un arrêté de représentativité)



Lecture : la CFDT est représentative dans 92 % des branches ayant fait l'objet d'un arrêté de représentativité : elle a recueilli plus de 8 % des suffrages dans 435 branches.

Source : *Bilan de la négociation collective en 2013 - Ministère du Travail*. Graphique : DG Trésor.

Dans le même temps, les règles de validité des accords collectifs ont évolué d'une situation où la signature d'un seul syndicat représentatif suffisait, à la notion d'accord majoritaire.

Le texte de 2008 a posé l'accord majoritaire en règle générale et le définit en termes électoraux :

- pour être valide, un accord doit être signé, côté syndicats, par les délégués syndicaux représentant une ou plusieurs organisations totalisant au moins 30 % des suffrages exprimés et côté patronat, par au moins une des organisations d'employeurs reconnues représentatives ;
- par ailleurs, un accord est invalidé dès lors qu'il est contesté par les délégués syndicaux issus d'une ou plusieurs organisations représentant au moins 50 % des suffrages recueillis par les organisations représentatives au niveau sectoriel ;
- enfin, les organisations patronales disposent d'un droit d'opposition majoritaire à l'extension des accords collectifs, la majorité de 50 % étant appréciée au regard du nombre de salariés représentés.

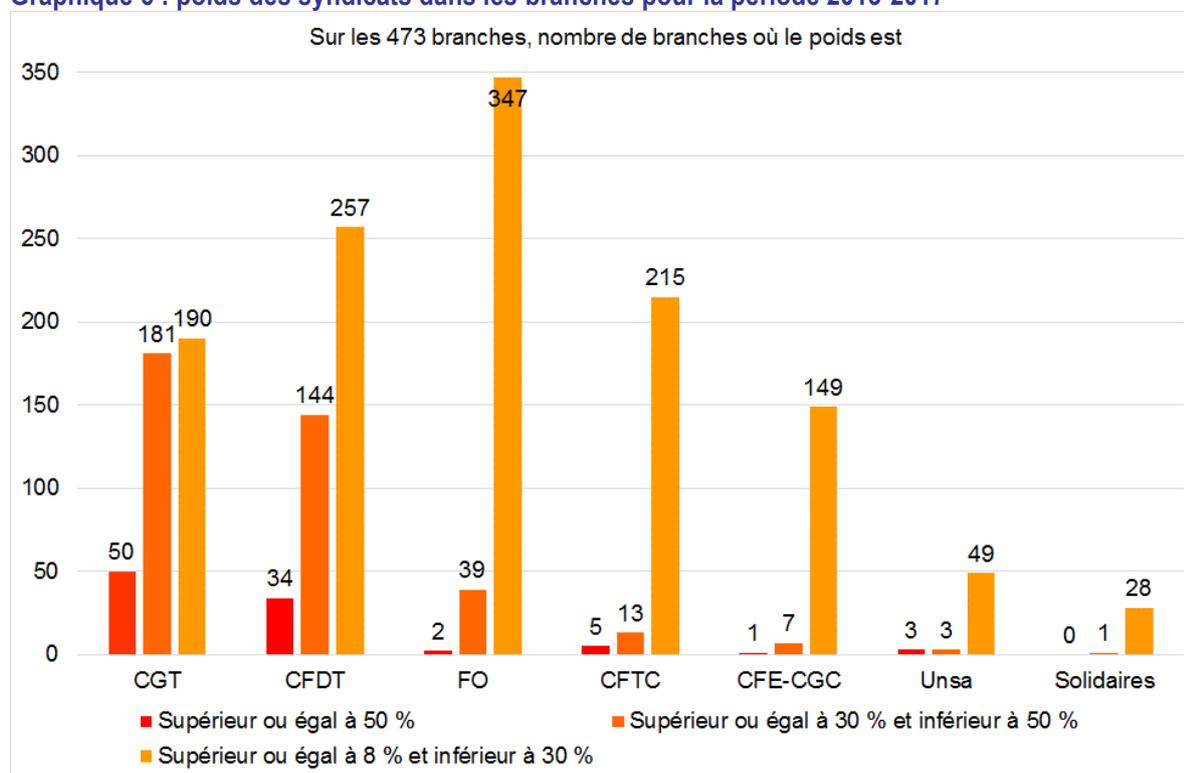
La loi Travail a achevé ce processus en soumettant la validation des accords d'entreprise à la signature des organisations syndicales ayant recueilli au moins 50 % des suffrages parmi les organisations représentatives. Et si les syndicats signataires représentent plus de 30 % mais moins

⁷⁶ Cf. ministère du Travail (2013), « Rapport sur l'application des dispositions de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 relative à la démocratie sociale ».

de 50 %, ils ont désormais la possibilité de demander la consultation des salariés. L'accord est validé s'il est approuvé par les salariés à la majorité des suffrages exprimés. Ces nouvelles règles s'appliquent depuis le 1^{er} janvier 2017 aux accords portant sur la durée du travail, les repos et les congés et aux accords de préservation ou de développement de l'emploi et seront généralisées à compter du 1^{er} septembre 2019 à l'ensemble des accords, à l'exception des AME pour lesquels la consultation des salariés ne pourra intervenir.

Dans l'ensemble, la nouvelle dynamique de négociation dans les branches passe par des alliances syndicales pour former des majorités de signature ou d'opposition (cf. graphique 6).

Graphique 6 : poids des syndicats dans les branches pour la période 2013-2017



Source : Bilan de la négociation collective en 2013 - Ministère du Travail. Graphique : DG Trésor.

5.2. En Allemagne, la difficile émergence du rôle de l'État dans ce qui reste un domaine traditionnellement réservé à la négociation collective dans un contexte de « reconcentration » syndicale

5.2.1. Resserrement du rôle normatif des relations professionnelles au profit de l'intervention publique⁷⁷

Confronté à la fragmentation de son modèle de relations professionnelles fondé sur la négociation de branche, l'État allemand a dû intervenir par sa propre régulation⁷⁸ au détriment de la traditionnelle autonomie conventionnelle, principe fondateur du droit du travail allemand. En effet, le phénomène de glissement des négociations collectives de la branche vers l'entreprise joue à la baisse des normes conventionnelles globalement et des salaires notamment, et contribue à remettre en cause l'architecture conventionnelle allemande.

Dans la période récente, le législateur allemand est intervenu plus régulièrement, que ce soit sur les conditions de travail ou sur les salaires. Mais, jusqu'ici il avait surtout veillé à limiter les abus dans certaines branches, comme dans le secteur de l'intérim en particulier. Face au processus d'érosion des négociations collectives sectorielles renforcé par la perte d'influence des organisations syndicales, l'intervention de l'État est apparue de plus en plus nécessaire pour stabiliser le système allemand.

⁷⁷ Dufour C. & Hege A. (2010), « Évolutions et perspectives des systèmes de négociation collective et de leurs acteurs : six cas européens », Ires.

⁷⁸ Loi pour le renforcement de l'autonomie conventionnelle qui a également introduit un salaire minimum national de 8,50 € au 1^{er} janvier 2015.

Devant l'essor des inégalités salariales et le risque qu'il entraîne pour leur propre légitimité, les syndicats acceptent dorénavant des entorses à la *Tarifautonomie* et font même appel à l'aide de l'État. La **loi au titre évocateur « pour le renforcement de l'autonomie conventionnelle » adoptée à l'été 2014 témoigne d'une première évolution du système de négociation sociale dans un domaine jusque-là strictement réservé à la négociation collective :**

- D'une part, elle introduit, au détriment de la *Tarifautonomie*, un salaire minimum national de 8,50€ au 1^{er} janvier 2015 ; cette revendication était portée par la majorité des syndicats allemands qui ont pourtant été longtemps hostiles à toute intervention étatique dans la politique salariale.
- D'autre part, elle assouplit les procédures d'extension afin de faciliter leur recours : le seuil de 50 % de salariés couverts dans la branche relatif à l'extension via la loi sur la négociation collective a été supprimé⁷⁹ ; quant au recours à la voie d'extension sur la base de la loi sur le détachement, il a été élargi à toutes les branches.

5.2.2. Retrouver l'unité syndicale pour favoriser la paix sociale

C'est la voie qui a été choisie aussi par le législateur pour stabiliser le système de négociations collectives. En réaction au développement des accords dits « parallèles », la loi sur l'unicité de la convention collective, entrée en vigueur le 10 juillet 2015, a réintroduit le principe « une entreprise, une convention collective » : en cas de concurrence entre plusieurs syndicats au sein d'une entreprise pour la représentation d'une même catégorie de personnel, seule la convention collective signée avec le syndicat ayant le plus d'adhérents dans l'entreprise sera appliquée. Cette mesure était appelée par le patronat allemand, qui critiquait sévèrement la violation de l'obligation de « paix sociale » prévalant pendant la durée convenue de la convention collective.

Conclusion

En Allemagne, face au processus d'érosion du système de négociation collective démarré dans les années 1990 et qui se traduit par un fort recul de la couverture conventionnelle, on a pu observer peu à peu un changement de position des syndicats face à l'intervention de l'État. Ainsi, alors qu'ils étaient encore 10 ans plus tôt farouchement opposés à l'introduction d'un salaire minimum légal, qui aurait constitué selon eux une violation de l'autonomie conventionnelle, les syndicats l'ont ensuite appelée haut et fort. Les gouvernements de la chancelière Merkel ont freiné aussi l'introduction d'un salaire minimum généralisé au motif de la *Tarifautonomie* en appelant à l'instauration de salaires minima de branche. Or ceux-ci ne pouvaient être introduits (puis faire l'objet d'une extension) en l'absence d'une volonté patronale nécessaire à la mise en place d'une structure de négociations de branche (cas des abattoirs⁸⁰) ou en raison de réticences de la fédération patronale BDA dont l'accord était requis (avant 2015) pour l'extension des accords collectifs. La voie choisie pour stabiliser le système de négociation collective a été celle passant par un renforcement du principe d'extension parallèlement à l'introduction du salaire minimum légal de 8,50 €.

En France, à la différence de l'Allemagne, les négociations sont fortement encadrées (négociations périodiques obligatoires, extension quasi-systématique des accords sectoriels, nombreuses procédures légalement encadrées). Néanmoins, depuis 1982, plusieurs lois ont tenté de faciliter le dialogue social en entreprise, en particulier les lois Fillon de 2004 et 2008. Jusqu'ici, les acteurs sociaux se sont cependant peu mobilisés autour de ces nouveaux outils ; notamment, les facultés de déroger par accord d'entreprise à un accord de niveau supérieur sont rarement utilisées en raison principalement de la complexité du droit du travail et de l'insécurité juridique ressentie par les entreprises qui en découle. La récente loi Travail cherche à simplifier ce droit afin d'encourager des négociations au plus près du terrain et moderniser ainsi le fonctionnement du marché du travail. La réforme vise à édifier une nouvelle architecture du code du travail qui étend considérablement la place de la négociation collective, notamment avec l'institution d'un ordre public conventionnel et le développement de la négociation d'entreprise, dans l'élaboration du droit du travail pour mieux s'adapter à la réalité économique et aux besoins des entreprises.

⁷⁹ La condition requise d'une couverture minimale par la convention de 50 % des salariés de la branche est supprimée, une condition d'intérêt général est dorénavant suffisante : les partenaires sociaux doivent démontrer que leur convention collective fait valeur de référence dans l'organisation des conditions de travail au sein de la branche ou que l'extension de l'accord est indispensable « pour protéger l'efficacité des normes posées par les conventions collectives contre les conséquences de dérives économiques ».

⁸⁰ Cas des abattoirs où une convention collective n'a pu être signée qu'après la dénonciation médiatique des structures mafieuses.

Annexe : tableau comparatif des conventions de branche et des accords d'entreprise entre la France et l'Allemagne

Conventions de branche

	Allemagne	France
Signataires	Association d'employeurs et un syndicat. Seuls les syndicats de salariés reconnus comme tels, c'est-à-dire satisfaisant à des critères comme l'indépendance, la « puissance » de négociier (pour les syndicats), la durée d'existence... peuvent signer des conventions de branche. Traditionnellement, la jurisprudence ne reconnaissait qu'un seul syndicat par branche (<i>IG Metall</i> , <i>IG BCE</i> couvrant notamment la chimie...) qui était tous membres de la même fédération allemande de syndicat (DGB). Depuis 2010, la jurisprudence a reconnu plusieurs syndicats de métiers (pilote, médecins...). Le résultat de cette évolution est que plusieurs conventions collectives peuvent s'appliquer à une même entreprise. Toutefois, la loi sur « l'unité conventionnelle » qui est entrée en application au 1 ^{er} juillet 2015 est revenue sur cette évolution jurisprudentielle : en cas de collision au sein d'une entreprise entre plusieurs conventions collectives, s'applique la convention de branche signée avec le syndicat ayant la plus grande représentativité.	Organisations patronales et syndicats de salariés représentatifs ⁸¹ . L'accord de branche est valide s'il est signé par un ou plusieurs syndicats représentatifs ayant recueilli au moins 30 % des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles et en l'absence d'opposition d'un ou de plusieurs syndicats représentatifs ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés.
Champ d'application des conventions de branche	Une convention de branche s'applique uniquement aux entreprises adhérentes à l'une des organisations patronales signataires. Au niveau des salariés, la convention collective ne s'applique en principe qu'aux salariés syndiqués. En pratique, la convention de branche s'applique à tous les salariés syndiqués ou non de l'entreprise (une clause dans le contrat de travail de chaque salarié prévoit le rattachement à telle convention). Cependant, il n'est théoriquement pas exclu que deux syndicats signent des accords différents et que les salariés soient traités différemment en fonction de leur appartenance syndicale.	Une convention de branche s'applique, hors extension, uniquement aux entreprises adhérentes à l'une des organisations patronales signataires. En revanche, tous les salariés de l'entreprise bénéficient des dispositions de la convention.
Possibilités d'extension	Jusqu'en 2014, deux lois particulièrement restrictives permettaient l'extension des conventions de branche à l'ensemble des salariés du secteur : <ul style="list-style-type: none"> • Une première loi⁸² permettait l'extension d'une convention de branche à l'ensemble des salariés du secteur si elle couvrait au moins 50 % des salariés du secteur en question ; • Une seconde loi⁸³ permettait l'extension de la convention de branche sans condition de seuils mais uniquement dans des secteurs délimités (construction, sécurité...) et pour des contenus précis. La loi de 2014 sur l'autonomie conventionnelle a facilité l'extension des conventions de branche : <ul style="list-style-type: none"> • Le seuil de 50 % de salariés couverts a été supprimé. Si le nombre de salariés couverts est « d'une importance significative », la convention de branche peut désormais être étendue ; • L'extension est également possible si un « intérêt public » la justifie. 	La procédure d'extension consiste à rendre applicable, par arrêté ministériel, une convention de branche à tous les salariés et employeurs compris dans son champ d'application. Les conditions d'extension sont souples puisqu'elles doivent respecter trois critères cumulatifs : <ul style="list-style-type: none"> • Présence de clauses obligatoires (article L2261-22 du code du travail) ; • négociation de la convention de branche en commission paritaire ; • pas d'opposition majoritaire des organisations patronales⁸⁴.
Articulation avec les accords d'entreprises	<u>L'accord de branche prime en principe sur l'accord d'entreprise (<i>Betriebsvereinbarung</i>)</u> . La loi sur l'organisation des entreprises précise que les rémunérations et conditions du travail, qui sont réglées dans les conventions collectives ou le sont habituellement, ne peuvent pas faire l'objet d'un accord d'entreprise. Ce ne s'applique pas, si la convention collective autorise expressément la conclusion de dispositions complémentaires par des accords d'entreprise. <u>Les possibilités prévues à la convention collective de déroger</u>	Avant 2004, l'accord d'entreprise ne primait sur l'accord de branche que s'il était plus favorable au salarié en vertu du principe de faveur. Depuis la loi du 4 mai 2004, l'accord d'entreprise prime y compris dans un sens défavorable au salarié sur la convention de branche sauf : <ul style="list-style-type: none"> • Sur les salaires minima, les classifications professionnelles, les garanties collectives de prises

⁸¹ Dans les branches professionnelles, un syndicat est représentatif s'il a recueilli au moins 8% des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections professionnelles.

⁸² *Tarifvertragsgesetz*.

⁸³ *Arbeitnehmer-Entsendegesetz* : loi sur le détachement des salariés

⁸⁴ La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 a posé une condition supplémentaire à l'extension des conventions de branche : la convention de branche ne doit pas avoir fait l'objet de l'opposition d'une ou de plusieurs organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives (adhésion d'au moins 8 % des entreprises de la branche) au niveau considéré dont les entreprises adhérentes emploient plus de 50 % de l'ensemble des salariés des entreprises adhérant aux organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives à ce niveau.

	<p><u>dans un sens défavorable aux salariés par accord d'entreprise à ceux de branche se sont renforcées depuis les années 1990 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La convention de branche peut contenir des clauses d'ouverture qui permettent, sous conditions et dans certains domaines, aux accords d'entreprises de déroger dans un sens défavorable aux salariés ; • Les conventions de branche peuvent aussi permettre aux entreprises de négocier des accords qui dérogent dans un sens défavorable aux salariés (temps de travail, rémunération...) en contrepartie d'engagements sur l'emploi. Les conventions de branche ont d'abord limité cette possibilité de dérogation aux seules entreprises menacées de faillites. Puis, cette limite s'est progressivement assouplie puisque la dérogation est à présent acceptée pour « améliorer la compétitivité » de l'entreprise. 	<p>en charge de risques et la mutualisation des fonds de la formation professionnelle ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sur les dispositions sur lesquelles la convention de branche interdit aux accords d'entreprise de déroger. Depuis la loi du 20 août 2008, dans six domaines du temps de travail, la primauté est donnée à l'accord d'entreprise par rapport à la convention de branche. La loi Travail donne la primauté aux accords d'entreprise dans tous les domaines du temps de travail.
Taux de salariés couverts par une convention collective (Source OCDE)	58 % en 2013	98 % en 2013

Accords d'entreprise

	Allemagne	France
Signataires	<p><u>Employeur et <i>betriebsrat</i>.</u></p> <p>Le <i>betriebsrat</i>, institution élue du personnel en charge de la représentation des salariés au niveau de l'entreprise, est compétent pour conclure des accords d'entreprise (<i>Betriebsvereinbarung</i>). À la différence du comité d'entreprise en France, le <i>betriebsrat</i> allemand se compose uniquement de représentants de salariés.</p> <p>Juridiquement, les syndicats ne sont pas présents institutionnellement dans l'entreprise. En pratique, ils entretiennent des liens avec le <i>betriebsrat</i> puisque ce dernier est le plus souvent composé de salariés syndiqués.</p> <p>En outre, il n'est pas rare en pratique que les accords signés en contrepartie d'engagements en matière d'emplois soient tripartites : l'employeur, le <i>betriebsrat</i> et un syndicat.</p>	<p><u>Employeur et délégués syndicaux de syndicats représentatifs.</u></p> <p>L'accord d'entreprise est valide s'il est signé par un ou plusieurs syndicats représentatifs ayant recueilli au moins 30 % ou 50 % (à partir de 2017 et en fonction des thèmes de la négociation) des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles et en l'absence d'opposition d'un ou de plusieurs syndicats représentatifs ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés.</p> <p>En pratique, les délégués syndicaux sont souvent élus dans les institutions représentatives du personnel (comité d'entreprise...), notamment depuis la loi du 20 août 2008 puisqu'ils doivent obligatoirement se présenter aux élections professionnelles dans l'entreprise.</p>
Effet de l'accord d'entreprise sur les contrats de travail	<p><u>En vertu du principe de cogestion, les dispositions des accords d'entreprise régissant le contenu du contrat de travail sont impératives.</u></p>	<p>L'accord d'entreprise ne peut modifier qu'une partie des dispositions du contrat de travail en vertu de la jurisprudence :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Un accord d'entreprise peut modifier les éléments relatifs aux conditions de travail</u> (changement d'affectation d'un salarié par l'employeur, des horaires de travail...); • <u>Par contre, ne peuvent pas être modifiés les éléments substantiels du contrat de travail</u> : le salaire, la qualification du travail, la durée de travail et le lieu de travail. <p>Dans le cas des accords de maintien de l'emploi (AME) qui permettent d'augmenter la durée du travail et / ou de baisser les salaires en cas de graves difficultés conjoncturelles, chaque salarié peut individuellement refuser ces modifications temporaires de son contrat de travail. L'employeur peut alors licencier ces salariés selon la procédure d'un licenciement individuel pour motif économique.</p> <p>Depuis la loi Travail, les partenaires sociaux peuvent s'entendre sur des accords visant à préserver ou développer l'emploi (AFE). À la différence des AME, ils ne concernent pas uniquement les entreprises en difficulté et ne peuvent avoir pour effet de diminuer la rémunération mensuelle des salariés. En revanche, la rémunération horaire peut être abaissée. Lorsqu'un salarié refuse une modification du contrat de travail en lien avec cet accord, il peut être licencié pour un motif spécifique <i>sui generis</i> qui constitue une cause réelle et sérieuse.</p>