

Le concept de représentativité aux niveaux national, international et européen

Introduction

La représentativité des partenaires sociaux permet de légitimer leurs différents rôles dans les relations du travail, que ce soit à travers le dialogue social, la négociation collective ou la participation à l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques gouvernementales. Leur représentativité autorise les partenaires sociaux à agir pour le compte de leurs membres ou, dans certains cas, pour l'ensemble des entreprises ou de la main-d'œuvre. Ce rapport explore les différentes façons dont la représentativité des partenaires sociaux est définie aux niveaux national, européen et international.

Contexte politique

Presque tous les États membres de l'Union européenne (UE) ont une sorte de cadre juridique qui définit les modalités d'exercice de la représentativité des organisations de partenaires sociaux. Cependant, le rôle joué par la législation dans le concept de représentativité est très variable selon les États membres. Cette législation peut notamment fixer les conditions qui permettent aux partenaires sociaux de prendre part aux négociations collectives ou les conditions visant à étendre les accords qui en résultent, en leur conférant généralement un caractère contraignant. Par ailleurs, elle peut aussi influencer la représentativité en imposant des seuils en termes d'effectifs ou de densité organisationnelle, ou à travers le résultat minimum d'élections. La mesure dans laquelle la législation peut jouer un rôle est également très variable. Dans certains pays, la conformité aux exigences légales est essentielle, tandis que dans d'autres, la reconnaissance mutuelle est plus importante ou constitue la seule base de représentativité. Aujourd'hui, si les employeurs et syndicats de certains États membres comptent toujours sur l'autorégulation à travers la reconnaissance mutuelle pour établir leur représentativité, dans la plupart des États membres, il existe un cadre juridique qui régit la représentativité des partenaires sociaux. Dans certains pays, la situation à cet égard est toujours en cours de clarification.

Au niveau de l'UE, le concept de représentativité a été initialement décrit par la Commission européenne en 1993 et puis défini plus clairement en 1998.¹ La représentativité offre un fondement pour inclure les organisations de partenaires sociaux européens dans la liste des organisations consultées par la Commission européenne conformément aux dispositions de l'article 154 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et pour prévoir la mise en œuvre obligatoire de leurs accords tels qu'énoncés à l'article 155 du TFUE. Une analyse du concept européen de représentativité peut apporter sa pierre au débat sur la question de l'éventuelle nécessité d'ajuster la méthodologie d'Eurofound pour ses études sur la représentativité.

Principales conclusions

La signification de la représentativité diffère dans les 28 États membres et en Norvège. Dans la pratique, il y a peu de systèmes nationaux qui utilisent uniquement l'une des deux composantes, c'est-à-dire, soit la reconnaissance mutuelle soit la conformité légale. Les États membres combinent les deux en appliquant à la fois des critères formels et informels.

Outre la dichotomie fondamentale du concept de représentativité – entre reconnaissance mutuelle et conformité aux exigences légales –, le rapport examine trois éléments ou vecteurs ayant le potentiel de contribuer de différentes façons à la représentativité des partenaires sociaux: le succès électoral, la force de l'organisation en termes de nombres d'adhérents, et la capacité de négociation.

Les seuils, lorsqu'ils existent, sont moins courants pour employeurs que pour les syndicats. Les seuils relatifs aux employeurs sont soit une exigence pour l'extension des conventions collectives, soit un critère d'accès aux organes tripartites.

¹ Commission européenne (1993), «Communication concernant la mise en œuvre du protocole sur la politique sociale» [COM(93)600 final] et «Communication de la Commission - Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire» (1998) [COM(98)322 final].

Quatre modèles de représentativité

Ce rapport montre que quatre modèles de représentativité coexistent en Europe:

1. **L'autorégulation des partenaires sociaux:** système autorégulé de reconnaissance mutuelle des partenaires sociaux, associé aux vecteurs de capacité de négociation et de force sociale, avec une très faible composante de réglementation de la représentativité par l'État.
2. **La régulation mixte par l'État et les partenaires sociaux:** modèle mixte, combinant des composantes de reconnaissance mutuelle des partenaires sociaux, d'une part, et de réglementation étatique/conformité légale, d'autre part.
3. **La force des effectifs associée à la régulation étatique:** système de conformité légale, régi par l'État, dans lequel la «force sociale» est utilisée comme mesure légale de la représentativité.
4. **La force électorale associée à la régulation étatique:** système de conformité légale, structuré par l'État, dans lequel le succès électoral détermine principalement la représentativité.

Le débat concernant le concept de représentativité au niveau international remonte à un avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale, rendu en 1922. En 1956, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a évoqué le concept de représentativité pour la première fois, en indiquant que «la représentativité des parties doit être substantielle». Selon la liste actuelle de la CEACR sur les conditions de représentativité, les critères de représentativité doivent être: a) objectifs; b) précis; et c) prédéterminés. Le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe a indiqué en 2006 que les critères de représentativité doivent être: a) raisonnables; b) clairs; c) prédéterminés; d) objectifs; e) inscrits dans la loi; et f) soumis à un contrôle judiciaire.

Conditions préalables à la représentativité

En 1993, les partenaires sociaux transsectoriels européens ont établi une liste détaillée des conditions que les organisations doivent remplir pour être consultées par la Commission européenne. Selon cette liste, elles doivent:

- être organisées horizontalement ou par secteur au niveau européen;
- être composées d'organisations elles-mêmes considérées au niveau national comme représentatives des intérêts qu'elles défendent, notamment dans les domaines social, de l'emploi et de la politique des relations de travail;
- être représentées dans tous les États membres de la Communauté européenne et, si possible, de l'Espace économique européen (EEE), ou avoir participé au dialogue social «Val Duchesse»;
- être composées d'organisations représentant les employeurs ou les travailleurs, sur la base de l'adhésion volontaire tant au niveau national qu'europpéen;

- être constituées de membres ayant le droit de participer, directement ou indirectement, aux négociations collectives à leur niveau respectif;

- être chargées par leurs membres de les représenter dans le cadre du dialogue social européen.

Cadres de référence

L'étude a identifié quatre cadres de référence pour évaluer la représentativité des partenaires sociaux européens.

1. La mise en place de comités de dialogue social sectoriel européen (conformité légale).
2. La consultation basée sur la conformité légale.
3. La négociation basée sur la reconnaissance mutuelle/l'autonomie de négociation.
4. La mise en œuvre d'accords-cadres européens par décision du Conseil.

Conclusions

- Le plus souvent, le concept de représentativité suscite peu de débats au niveau national.
- Dans le droit fil de la Communication de 1993 concernant la mise en œuvre du protocole sur la politique sociale, les pratiques des différents États membres continuent de varier et aucun modèle unique n'a émergé au cours des 20 dernières années – d'où la difficulté de parvenir à un concept européen basé sur des critères communs et harmonisés.
- Dans son évaluation de la représentativité des partenaires sociaux au niveau de l'UE basée sur la force de leurs effectifs, Eurofound pourrait devoir prendre davantage en compte les différents concepts utilisés au niveau national.
- Compte tenu des divers cadres légaux existant pour la représentativité aux différentes étapes du dialogue social européen, la question se pose de savoir si la transparence de la politique de l'UE en matière de dialogue social pourrait être améliorée en harmonisant ces cadres.
- Conformément à la déclaration de la présidence du Conseil de l'Union européenne, de la Commission européenne et des partenaires sociaux européens sur un «nouveau départ pour un dialogue social fort», adoptée lors d'une manifestation qui s'est déroulée à Bruxelles le 27 juin 2016, les partenaires sociaux européens devraient œuvrer au renforcement de «l'adhésion aux organisations syndicales et patronales et [de] leur représentativité, et faire en sorte qu'il soit possible de conclure des accords avec un mandat approprié».

Informations complémentaires

Le rapport intitulé *The concept of representativeness at national, international and European level* est disponible à l'adresse <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Pour plus d'informations, veuillez contacter Peter Kerckhofs, directrice de recherches, à l'adresse suivante: pke@eurofound.europa.eu.