

L'INFORMATION SUR LES CONVENTIONS COLLECTIVES EN FRANCE ET DANS CINQ PAYS EUROPEENS

Rapport présenté par :

Christine DANIEL, Pascale FLAMANT, Agnès JEANNET, et Gilles TAIB

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

*Rapport n°2003083
Juillet 2003*

Le présent rapport traite des conditions d'une meilleure information des usagers sur le droit conventionnel. Trois pré-requis doivent être précisés :

- en premier lieu, le terme « usagers » renvoie ici aux employeurs et aux salariés à qui s'applique le droit conventionnel. L'information sur les conventions collectives s'inscrit donc dans une relation de travail et ne relève pas d'une demande d'information générale « grand public » qui serait déconnectée de ce contexte professionnel ;
- en second lieu, la mission a considéré que l'accès aux textes conventionnels recouvrant à la fois la possibilité de se procurer facilement le texte et celle de comprendre ses dispositions. Cette décomposition de la question renvoie donc d'un côté aux modalités de mise à disposition et de diffusion des textes conventionnels et de l'autre à l'organisation des différents services de renseignement qui peuvent accompagner tant l'employeur que le salarié dans sa recherche d'information. Cette distinction entre accès aux textes et organisation du renseignement guide la présentation des constats et des recommandations du présent rapport ;
- en troisième lieu, le droit conventionnel est produit par les partenaires sociaux, même si en France les pouvoirs publics interviennent également en l'étendant à des non-signataires. De ce fait, le champ de la mission ne peut être cantonné aux compétences de l'Etat et intègre en permanence la répartition des rôles entre les différents acteurs, organisations d'employeurs, organisations syndicales et pouvoirs publics.

Au-delà des obligations juridiques, la mission s'est posé la question de l'accès effectif à l'information. En effet, la situation apparaît relativement comparable dans les différents pays européens, où est transposée la directive du 14 octobre 1991. Celle-ci prévoit une obligation d'information des salariés par l'employeur sur leurs conditions de travail en général et notamment sur les conventions collectives en vigueur. Toutefois, en France comme dans les autres pays, les interlocuteurs de la mission ont relativisé la portée de cette obligation juridique. Les demandes d'information des salariés apparaissent en effet en situation de conflit, ce qui les empêche de s'adresser directement à leur employeur. Pour cette raison, il est essentiel d'analyser les conditions concrètes dans lesquelles employeurs et salariés accèdent aux textes, au-delà des règles de droit.

La méthode retenue a été double :

- une enquête approfondie sur la France (outre les entretiens nationaux, questionnaires auprès des fédérations de branches, questionnaires auprès des CIRA et d'Info-emploi, enquêtes dans deux départements) ;
- une analyse comparative des conditions d'information sur les conventions collectives dans cinq pays européens (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Suède).

Les résultats des enquêtes permettent de construire une typologie relativement claire des pays étudiés à partir des différentes modalités d'organisation de l'information sur les conventions collectives. Trois groupes de pays se distinguent, principalement à partir du critère de l'existence ou non d'une procédure d'extension des accords de branche :

- les pays scandinaves (Danemark, Suède) sont caractérisés par une absence totale de procédure de mise à disposition ou de diffusion de l'information sur le droit conventionnel par l'Etat.

Ils se caractérisent aussi par l'absence de tout service public de renseignement ou de contrôle sur le droit du travail tant légal que conventionnel – hormis sur les questions d'hygiène et de sécurité. En l'absence de procédures d'extension, les accords collectifs sont considérés comme relevant du droit privé et l'information est gérée respectivement par les organisations patronales pour ce qui concerne les employeurs et par les organisations syndicales pour ce qui concerne les salariés. L'importance des taux d'adhésion à ces organisations (le taux de syndicalisation dépasse 80 %) et leurs moyens garantissent une information de qualité et large. Celle-ci est assurée non par les confédérations mais directement par les fédérations de branche, qui publient les textes des accords, les mettent en ligne de façon plus en plus systématique et surtout développent une politique de renseignement très active auprès de leurs adhérents. S'agissant des accords d'entreprise, l'information aux salariés est délivrée directement par les représentants syndicaux dans l'entreprise et les fédérations de branche n'interviennent qu'en cas de conflit – soit collectif, soit individuel.

- La Belgique, l'Espagne et la France se trouvent dans un deuxième groupe de pays. Dans ces trois pays en effet, la grande majorité des accords de branche font l'objet d'une procédure d'extension définie par la loi. Cette procédure d'extension est à l'origine d'une mise à disposition et d'une diffusion des conventions et accords de branche étendus par les pouvoirs publics (mise en ligne, diffusion papier). Elle s'accompagne également d'une intervention des pouvoirs publics dans le renseignement aux usagers. En revanche, s'agissant des accords d'entreprise, les négociateurs en assurent la diffusion et explicitent le contenu auprès des salariés : l'employeur d'un côté, les représentants syndicaux signataires de l'accord de l'autre. L'existence de procédures de dépôt n'est que très marginalement utilisée comme base de renseignement des usagers, que ce soit en France ou en Belgique où le dépôt des accords d'entreprise existe (ce n'est pas cas de l'Espagne).
- L'Allemagne constitue un pays intermédiaire. En effet, de même que dans les pays scandinaves, le caractère privé du droit conventionnel est affirmé. Les partenaires sociaux négociateurs des accords ont évoqué le terme de « copyright » à propos des conventions collectives et réservent la diffusion des textes et le renseignement à leurs adhérents. Ils s'opposent par ailleurs au développement d'outils de diffusion des textes conventionnels par les pouvoirs publics, qu'il s'agisse des *Länder* ou de l'Etat fédéral. De ce fait, les services publics de renseignement sont réduits au plus strict minimum et rationnent l'offre. Il existe une exception pour les quelques accords étendus mais qui ne représentent que 3 % des accords de branche signés - il s'agit principalement des conventions collectives du bâtiment. L'extension a en effet fondé dans ce secteur une politique d'information élargie des organisations professionnelles et syndicales, qui diffusent les textes et renseignent au-delà des seuls adhérents. Toutefois, dans un contexte d'affaiblissement des organisations représentatives tant patronales que syndicales (le taux de syndicalisation de la population active est aujourd'hui de 20 %), ce système se heurte aujourd'hui à des difficultés et conduit dans certains cas à rendre particulièrement malaisé l'accès aux textes et le renseignement pour un salarié non syndiqué employé dans une entreprise dépourvue de comité d'entreprise.

La confrontation des résultats de l'enquête française et des analyses comparatives fait ressortir deux caractéristiques principales de la situation française :

- l'accès aux textes conventionnels eux-mêmes est relativement aisé en France. Pour les accords de branche qui sont pour la plupart étendus, il existe des modalités publiques de diffusion de l'information qui font que l'accord est accessible, même si l'accès reste parfois compliqué. Pour les accords d'entreprise, l'employeur – qui en est le signataire - y a par définition un accès immédiat ainsi que les partenaires syndicaux signataires qui peuvent donc en assurer la diffusion auprès des salariés employés dans l'entreprise ;
- en revanche, l'organisation du renseignement et l'assistance à la recherche de la bonne information apparaissent aujourd'hui mal assurées en France. Une grande confusion existe dans la répartition des rôles entre les différents services de renseignement publics (CIRA, Info emploi, DDTEFP) et par ailleurs, les services de renseignement publics ne sont pas articulés avec ceux des partenaires sociaux. Les partenaires sociaux eux-mêmes semblent beaucoup moins investis dans leur mission d'information de leurs adhérents que dans d'autres pays.

Ces constats ont guidé les recommandations de la mission, articulées autour de trois points.

Pour ce qui est de l'accès aux textes conventionnels de branche, la mission propose que l'Etat améliore les procédures actuelles de diffusion des accords de branche étendus. L'existence d'une procédure d'extension fonde en effet une mission de diffusion des textes conventionnels par l'Etat, à destination des salariés comme des employeurs non adhérents aux organisations patronales signataires. La procédure d'extension s'accompagne par ailleurs d'un contrôle de légalité approfondi, dont les résultats se retrouvent à travers les clauses d'exclusion ou les réserves formulées dans les arrêtés d'extension. Les procédures actuelles pourraient toutefois être simplifiées :

- par une centralisation du dépôt à la DRT en privilégiant au maximum des supports électroniques ;
- par une suppression des supports intermédiaires de diffusion papier qui interviennent avant l'extension (BO H et BO bis) ;
- par une publication des textes des accords en annexe à l'arrêté d'extension publié au JOLR ;
- par une amélioration du service rendu par Légifrance qui doit devenir l'outil central de diffusion des accords de branche par les pouvoirs publics.

La mission propose par ailleurs de revoir les procédures d'intervention de l'Etat dans le domaine des accords d'entreprise. Actuellement en effet, il existe une procédure de dépôt, en principe systématique, des accords d'entreprise dans les DDTEFP, où les accords déposés sont de ce fait accessibles. L'analyse de cette procédure soulève des questions quant à son utilisation. Dans les faits, les cas de demandes du texte d'un accord d'entreprise par des salariés au service du dépôt des DDTEFP sont très rares. En outre et surtout, la mission considère que dans le cas d'un accord d'entreprise signé par l'employeur d'un côté, les représentants syndicaux ou les mandataires de l'autre, il n'appartient pas aux pouvoirs publics d'en assurer la diffusion, contrairement aux accords de branche étendus.

Ce constat a soulevé la question plus large de l'intérêt du maintien d'une procédure de dépôt des accords d'entreprise :

- les inspecteurs du travail n'utilisent pas les textes déposés dans leur contrôle sur place mais ils demandent à l'entreprise les accords signés à jour ;

- la procédure de dépôt n'a pas d'effet juridique général mais sert de support à un contrôle de légalité *a priori* des accords d'épargne salariale dont l'efficacité est très limitée ;
- s'agissant des études, la mission a observé que la quasi-totalité des enquêtes de la DARES mettant en cause les accords d'entreprise reposaient sur d'autres supports que le dépôt ;
- l'échec de la numérisation des accords limite par ailleurs la fiabilité des données présentées dans le bilan annuel de la négociation collective (28 000 accords d'entreprise en 2002, contre 36 600 en 2000).

Pour ces raisons, la mission propose de supprimer le dépôt des accords d'entreprise dans des délais brefs. Cette mesure de simplification administrative doit également permettre de redéployer les moyens correspondants.

S'agissant du renseignement des usagers, la mission propose de redéfinir les missions de chacun des intervenants publics.

Sur ce sujet, plusieurs rapports de l'IGAS ont déjà formulé un certain nombre de recommandations que la mission partage pour l'essentiel. L'objectif de toutes les préconisations consiste à développer la qualité du service téléphonique pour limiter l'accueil physique des usagers aux seuls cas qui le nécessitent.

Pour atteindre cet objectif, la mission propose de confier au niveau national la responsabilité du renseignement téléphonique sur le droit du travail au service du ministère Info emploi et de progressivement désengager les CIRA de cette compétence.

Au niveau local dans les DDTEFP, la mission partage l'idée que le renseignement ne peut être traité de façon isolée par l'administration : une information de qualité sur le droit conventionnel implique une coopération étroite au niveau local avec les représentants des organisations d'employeurs et de salariés. Comme le développe le rapport Roigt-Lignot, l'exemple du droit conventionnel confirme la nécessité d'organiser dans de bonnes conditions avec les partenaires locaux le renvoi des demandes que les services de l'Etat ne peuvent prendre en charge.

De façon plus générale, la mission considère que le premier lieu de l'information sur le droit conventionnel est et doit rester l'entreprise, que cette information passe par l'employeur lui-même, une direction des ressources humaines dans les grandes entreprises, des délégués syndicaux ou des représentants du personnel. Resteront toujours des cas où l'information devra être trouvée en dehors du lieu de travail. Dans ces situations, la mission considère qu'il est vain de vouloir organiser un système unique de réponse à cette demande, que ce soit en termes d'accès aux textes conventionnels (sous forme électronique par exemple) ou de renseignements. L'information sur le droit conventionnel, le plus souvent recherchée à l'occasion de conflits, n'est une question ni paritaire, ni consensuelle : l'information des adhérents est l'une des bases du recrutement aussi bien des employeurs pour les fédérations patronales que des salariés pour les organisations syndicales. Pour ces raisons, la mission écarte toute solution qui viserait à créer, sous une forme juridique ou une autre, un nouvel organisme associant les partenaires sociaux. La mission écarte également un élargissement des missions de renseignement de l'Etat au-delà des accords de branche étendus.

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
PREMIÈRE PARTIE - L'ORGANISATION DE L'INFORMATION SUR LES CONVENTIONS COLLECTIVES EN FRANCE.....	10
1.1 L'ACCÈS DE L'USAGER À TOUS LES TEXTES EST POSSIBLE, MAIS AU PRIX PARFOIS DE FORMALITÉS CONTRAIGNANTES OU COMPLEXES	12
1.1.1 <i>L'accès aux textes conventionnels en France est assuré à la fois par des sources professionnelles et administratives</i>	12
1.1.1.1 L'information de proximité repose d'abord sur l'employeur	13
1.1.1.2 Les relais professionnels et syndicaux contribuent également à l'information des usagers et la qualité de leur intervention dépend de leur propre information sur les textes	13
1.1.1.3 L'accès aux textes conventionnels peut ainsi se faire auprès de l'administration, qui assure la diffusion des accords de branche et met à disposition des personnes intéressées les accords d'entreprise, sous certaines conditions.....	15
1.1.2 <i>Les difficultés rencontrées sont circonscrites.....</i>	17
1.1.2.1 Pour les accords d'entreprise	17
1.1.2.2 Pour les accords de branche	18
1.2 LE RENSEIGNEMENT FOURNI PAR LES SERVICES ADMINISTRATIFS NE PEUT PAS RÉPONDRE À L'ENSEMBLE DES DEMANDES DES USAGERS.....	20
1.2.1 <i>L'information des adhérents est l'une des missions stratégiques des organisations représentatives des salariés et des employeurs, mais son impact est obéré par la faiblesse des taux d'adhésion et l'éclatement des structures représentatives.....</i>	21
1.2.1.1 Le renseignement sur le droit conventionnel est un enjeu stratégique pour les organisations professionnelles parce qu'il est vecteur d'adhésion	21
1.2.1.2 Les organisations d'employeurs sont développées au niveau local.....	22
1.2.1.3 Les services de renseignement des syndicats de salariés sont marqués par une forte mobilisation mais de faibles moyens	23
1.2.2 <i>Les services administratifs de renseignement ne sont pas organisés pour aiguiller efficacement les différents types de demandes des usagers</i>	24
1.2.2.1 Les services sont redondants et d'un accès très variable	25
1.2.2.2 L'aiguillage est fondé sur une distinction incompréhensible pour l'usager entre le droit légal et réglementaire du travail d'une part, et le droit conventionnel du travail d'autre part	25
1.2.3 <i>La qualité du renseignement fourni aux usagers par les services administratifs nationaux reste insuffisante.....</i>	26
1.2.3.1 Les services donnent une information générale fondée sur les textes de branche, sans renvoyer vers les accords d'entreprise	26
1.2.3.2 Les bases documentaires sont hétérogènes	27
1.2.4 <i>Dans les services départementaux du travail, l'organisation du renseignement pose des difficultés déjà identifiées et pourtant persistantes.....</i>	28
1.3 LES NTIC ONT PERMIS D'AMÉLIORER L'ACCÈS AUX ACCORDS DE BRANCHE ÉTENDUS MAIS N'ONT EU POUR L'INSTANT QU'UN IMPACT LIMITÉ SUR L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE L'ADMINISTRATION	28
1.3.1 <i>Pour les usagers, les NTIC facilitent l'accès aux textes de branche mais elles ne permettent pas de répondre à tous les besoins de compréhension des textes.....</i>	29
1.3.1.1 Les NTIC ont facilité l'accès aux textes de branche grâce au développement de Légifrance	29
1.3.1.2 Les NTIC ne permettent pas de répondre à tous les besoins de compréhension des textes	30
1.3.1.3 Dans les relations avec les entreprises, l'administration continue à privilégier des échanges papier et n'a pas mis en place de procédure numérisée de transferts des accords	31
1.3.2 <i>La pluralité des outils développés a pour l'instant limité l'impact des NTIC sur l'amélioration de l'efficacité de l'administration</i>	31
1.3.2.1 Le projet de numérisation des accords d'entreprise a échoué faute d'une identification claire des besoins	31
1.3.2.2 Les outils utilisés pour le suivi des politiques privilégient les données quantitatives et l'exhaustivité sur des analyses qualitatives	32

DEUXIÈME PARTIE - L'INFORMATION SUR LES CONVENTIONS COLLECTIVES DANS CINQ PAYS EUROPÉENS.....	34
2.1 L'ORGANISATION DE L'ACCÈS AUX TEXTES CONVENTIONNELS DE BRANCHE DÉPEND DE LA PLACE DES PROCÉDURES D'EXTENSION DANS CHACUN DES PAYS.....	36
2.1.1 <i>Les procédures d'extension sont différentes dans les pays européens étudiés.....</i>	36
2.1.2 <i>Dans les pays scandinaves, les fédérations patronales et syndicales de branches garantissent un accès effectif aux textes des conventions de branche, en l'absence de toute procédure de publicité publique.....</i>	37
2.1.3 <i>En Allemagne, la baisse des taux d'adhésion aux organisations de branche et la faible intervention de l'Etat peuvent conduire à de réelles difficultés d'accès aux textes conventionnels de branches.....</i>	39
2.1.3.1 Le dépôt des conventions collectives auprès du ministère fédéral du travail rend possible un accès physique aux textes conventionnels mais ne se traduit pas par des publications	40
2.1.3.2 L'accès aux textes conventionnels de branches est assuré par les fédérations d'employeurs et les syndicats pour leurs adhérents, ce qui peut conduire à de réelles difficultés d'accès pour les non adhérents	41
2.1.4 <i>En Belgique, l'accès aux textes des conventions collectives de branche est assuré par l'Etat, avec des retards considérables de publication aujourd'hui compensés par une mise en ligne rapide</i>	43
2.1.4.1 Les procédures d'enregistrement et d'extension donnent lieu à une publicité qui s'est améliorée sur la période récente, avec une mise en ligne des textes conventionnels	43
2.1.4.2 Dans la pratique, les bases de données réalisées par les "secrétariats sociaux" sont l'outil utilisé par les professionnels pour accéder aux textes des conventions collectives sectorielles	45
2.1.5 <i>En Espagne, l'effet erga omnes des conventions collectives "statutaires" et la possibilité d'une extension par l'administration conduisent l'Etat à jouer un rôle essentiel dans la diffusion des textes sectoriels.....</i>	46
2.1.5.1 Les conventions collectives statutaires ont un effet erga omnes	46
2.1.5.2 Il existe des procédures d'extension par l'administration, d'application très limitée.....	47
2.1.5.3 L'administration espagnole publie toutes les conventions collectives statutaires	48
2.1.6 <i>L'accès aux conventions de branche est assuré par les partenaires sociaux dans les pays scandinaves, par les pouvoirs publics en Belgique en France et en Espagne, mais des difficultés d'accès existent en Allemagne</i>	48
2.2 L'ACCÈS AUX CONVENTIONS D'ENTREPRISE POUR LES SALARIÉS EST ASSURÉ PRINCIPALEMENT PAR LES REPRÉSENTANTS SYNDICAUX DANS L'ENTREPRISE, LES AUTRES MODES D'ACCÈS N'AYANT QUE PEU D'IMPACT CONCRET	49
2.2.1 <i>L'obligation de l'employeur d'informer le salarié, découlant de la transposition de la directive européenne de 1991, n'a qu'un impact limité dans les faits</i>	50
2.2.2 <i>Les procédures publiques de dépôt des accords d'entreprise, là où elles existent, n'ont que peu d'impact sur l'accès aux textes</i>	51
2.2.3 <i>L'information par les représentants syndicaux dans l'entreprise constitue le principal moyen pour accéder concrètement aux textes</i>	52
2.3 L'IMPLICATION DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES DANS DES POLITIQUES DE RENSEIGNEMENT EST LE FACTEUR ESSENTIEL D'UNE INFORMATION DE QUALITÉ	53
2.3.1 <i>Le renseignement des employeurs est d'autant mieux assuré que les fédérations de branche sont puissantes</i>	53
2.3.1.1 En Allemagne, les fédérations patronales de branche sont affaiblies par la chute des adhésions ..	53
2.3.1.2 A l'inverse, un mouvement très important de restructuration permet aux fédérations patronales danoises d'assurer à leurs membres des services de grande qualité.....	54
2.3.1.3 Les secrétariats sociaux sont l'outil essentiel de l'information des employeurs en Belgique	56
2.3.1.4 Les "Graduados sociaux" renseignent les employeurs espagnols	57
2.3.2 <i>Le renseignement du salarié repose avant tout sur l'existence d'une structure de représentation des salariés dans l'entreprise</i>	58
2.3.2.1 Le service de renseignement des salariés est le plus performant dans les pays scandinaves et en Belgique, où les syndicats sont fortement implantés dans les entreprises	58
2.3.2.2 En Allemagne, le Comité d'entreprise est le lieu privilégié de renseignement du salarié	59
2.3.2.3 En Espagne, les syndicats renseignent gratuitement leurs adhérents mais offrent des services payants aux non adhérents	60

2.3.3 L'implication de l'administration dans le renseignement des usagers, quand elle existe, donne des résultats souvent médiocres.....	61
2.3.3.1 Dans les pays nordiques, l'administration ne joue aucun rôle dans le renseignement des employeurs et des salariés	61
2.3.3.2 En Allemagne, l'administration fédérale joue un rôle de "dernier recours" en matière de renseignement des usagers mais certains Länder ont développé récemment une politique plus active	61
2.3.3.3 En Belgique, l'implication de l'Etat dans la fonction de renseignement fait aujourd'hui l'objet de débats au sein de l'administration	62
2.3.3.4 En Espagne, les pouvoirs publics mènent une politique de renseignement très active	63
2.4 LES PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE VERS L'ENTREPRISE	
FONT APPARAÎTRE DE NOUVEAUX BESOINS D'INFORMATION.....	64
2.4.1 <i>Les processus de décentralisation restent juridiquement très encadrés.....</i>	64
2.4.1.1 Un mouvement de décentralisation est en marche dans toute l'Europe	64
2.4.1.2 Hormis au Royaume-Uni, la décentralisation vers l'entreprise de certains accords demeure encadrée par les branches	65
2.4.2 <i>Dans certains pays, un suivi des accords est organisé à des fins d'étude.....</i>	67
2.4.2.1 En Allemagne, un institut de recherches proche des syndicats analyse les tendances à l'œuvre dans les accords négociés dans l'entreprise.....	67
2.4.2.2 En Suède, un Office de médiation créé en 2000 réalise un bilan annuel de la négociation de branche pour maintenir une information centrale	68
2.4.3 <i>Des échanges d'information sont mis en place entre négociateurs des accords d'entreprise.....</i>	69
2.4.3.1 Au Danemark, des représentants syndicaux s'organisent en réseaux.....	69
2.4.3.2 En Allemagne, le site du syndicat de la métallurgie est notamment conçu comme un outil de partage de l'information entre négociateurs	69
TROISIÈME PARTIE - LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	70
3.1 L'ETAT DOIT RECENTRER SON ACTION AUTOUR DE LA MISE À DISPOSITION DES ACCORDS DE BRANCHE ÉTENDUS ET ABANDONNER LES PROCÉDURES DE DIFFUSION DES AUTRES TYPES D'ACCORDS.	70
3.1.1 <i>L'Etat doit simplifier et améliorer les publications existantes des accords de branche étendus</i>	71
3.1.1.1 Centraliser et simplifier les circuits de publicité.....	71
3.1.1.2 Améliorer la qualité de Légifrance	72
3.1.1.3 Programmer une évolution des outils d'information de l'administration sur les accords de branche étendus	73
3.1.2 <i>L'Etat doit totalement revoir son mode d'intervention dans le domaine des accords d'entreprise</i>	74
3.1.2.1 Abandonner les procédures de dépôt systématique des accords d'entreprise et les projets de numérisation.....	75
3.1.2.2 Poursuivre l'évolution des outils de suivi des accords d'entreprise	76
3.2 L'ETAT DOIT RÉORGANISER SES SERVICES PUBLICS DE RENSEIGNEMENT	77
3.2.1 <i>Le renseignement téléphonique doit s'appuyer de façon privilégiée sur le service Info Emploi</i>	77
3.2.2 <i>Le renseignement en DDTEFP doit organiser les renvois vers les représentants locaux des organisations patronales et syndicales.....</i>	78
CONCLUSION	79
ANNEXES	

Présentation de la mission

La Direction des relations du travail a sollicité, après accord du Ministre du travail et des affaires sociales, l'Inspection générale des affaires sociales pour conduire, dans le cadre de son programme de travail annuel pour 2003, une mission d'enquête sur les conditions d'une meilleure information des usagers sur le droit conventionnel (cf. lettre de saisine en annexe n° 1).

La mission, composée de Mmes Christine DANIEL, Pascale FLAMANT, Agnès JEANNET et M. Gilles TAIB, a retenu une méthode de comparaisons internationales. Ce choix a été dicté pour tenir compte de l'existence d'un droit de niveau européen¹ et pour enrichir les constats faits en France par une analyse des solutions adoptées dans plusieurs pays européens.

L'enquête s'est déroulée en trois séquences.

1. Une enquête approfondie sur la France

La mission a procédé par entretien au niveau national : organisations syndicales et patronales (les dix organisations qui siègent à la commission nationale de la négociation collective), administrations (directions du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, les services rattachés au secrétariat général du gouvernement, chargé des publications et du renseignement) et services aux entreprises (Ordre national des experts comptables) à partir d'une grille d'entretien comportant un état des lieux des difficultés rencontrées et les perspectives d'évolution recommandées². La liste des organismes rencontrés figure en annexe n° 2 du rapport.

Par ailleurs, la mission a diffusé et exploité deux questionnaires pour analyser les demandes de renseignement faites par les usagers

- l'un de ces questionnaires a été rempli par le centre de renseignement inter-administratif de Paris et par le service de renseignement info-emploi mis en place par le Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, pendant une durée d'un mois (du 1^{er} au 30 avril 2003) ;
- le second questionnaire a été adressé à 255 fédérations d'employeurs et de salariés ; 54 réponses ont été reçues³.

Afin de prendre en compte les actions mises en œuvre par les acteurs, la mission a également rencontré des responsables de service de gestion des ressources humaines dans deux grandes entreprises, et réalisé deux enquêtes au niveau départemental (dans un département urbain et un département rural), auprès des directions départementales du travail et de l'emploi, des acteurs locaux syndicaux et patronaux, des chambres consulaires et des conseils de prud'hommes.

¹ Directive du 14 octobre 1991 sur les conditions de travail ; directive du 16 décembre 1996 sur le détachement et directive en cours d'adoption sur la réutilisation des documents du secteur public

² Cette grille d'entretien figure en annexe n°8.

³ Les résultats figurent en annexe n° 6.

Pour apprécier l'enjeu des nouvelles technologies de l'information (NTIC), la mission a questionné les fédérations professionnelles d'une part et les services compétents de l'Etat d'autre part sur leurs perspectives de développement de ces outils.

2. Une enquête comparative dans cinq pays européens

Sur la base d'une grille d'analyse établie à partir des questions soulevées par l'enquête conduite en France, la mission a conduit une étude sur l'information sur les conventions collectives dans cinq pays européens : l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne et la Suède.

Pour élargir le nombre de pays, et faciliter le repérage des interlocuteurs et des expériences, le concours d'un prestataire a été sollicité. Après mise en concurrence de différents organismes, la Direction des relations du travail a retenu l'Université européenne du travail (UET).

Chacune des expériences nationales fait l'objet d'un rapport pays séparé :

- le Danemark et la Belgique font l'objet de deux rapports de l'Inspection générale des affaires sociales, pour lesquels ont été utilisés les apports respectivement du conseiller social des pays nordiques et de l'ambassade de France en Belgique dans l'organisation des missions ;
- la Suède⁴ et l'Espagne⁵ font l'objet de deux rapports entièrement rédigés sous le timbre de l'Université européenne du travail qui a travaillé conformément aux grilles d'analyse et d'entretien établies par la mission de l'IGAS ;
- l'Allemagne⁶ a également fait l'objet d'un rapport intégralement rédigé par l'IGAS avec le soutien d'un correspondant allemand également retenu par l'Université européenne du travail.

Dans chacun des pays, les rapports ont été rédigés sur la base des sites Internet nationaux, de la documentation nationale ainsi que des entretiens menés sur place pendant une semaine avec des représentants des administrations nationales, des organisations syndicales (confédérations nationales et/ou fédérations de branches selon les pays), des organisations d'employeurs (confédérations et/ou fédérations de branches) des tribunaux du travail ou structures de conciliation ainsi que d'universitaires spécialisés dans ces domaines. Les missions nationales ont été complétées au niveau européen par des entretiens avec la Commission européenne, l'UNICE (Union des Industries de la Communauté Européenne) et la CES (Confédération Européenne des Syndicats).

Dans les différents pays, le niveau d'information obtenu par la mission n'est pas le même que pour l'enquête approfondie qui s'est déroulée en France. Surtout, la démarche méthodologique est pas différente dans les deux cas. Pour la France, l'analyse vise à identifier les forces et les faiblesses de l'organisation actuelle en termes d'accès à l'information. Pour les pays étrangers, l'objectif était avant tout de tenter d'identifier des facteurs de succès afin de contribuer à formuler des propositions d'amélioration du système français.

⁴ Petra Herzfeld Olsson

⁵ M. Gonzales de Lena

⁶ Lutz-Michael Büchner

Pour autant, les différents rapports pays identifient également les difficultés éventuelles rencontrées dans chacun des contextes nationaux pour accéder à l'information sur le droit conventionnel.

3. Une synthèse des informations recueillies en France et à l'étranger

A partir des éléments comparatifs recueillis, la mission a pu établir une synthèse des points les plus marquants en France et dans les cinq pays européens et proposer des recommandations.

A cette synthèse, objet du présent rapport, sont joints les cinq rapports par pays.

Introduction

Alors même que la politique conventionnelle a connu en France un fort développement tant au niveau des branches que des entreprises pour la mise en œuvre de la réduction du temps de travail puis de l'épargne salariale, elle fait l'objet de questionnements de méthode qui renvoient à la place respective de l'Etat et des partenaires sociaux dans l'élaboration du droit du travail. Ce questionnement recouvre plusieurs débats, portés en France aussi bien par les partenaires sociaux, qui ont conclu, le 16 juillet 2001, un accord de méthode sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective, que par l'Etat, dans le cadre d'un projet de loi en préparation.

Ces débats portent :

- sur le rôle respectif de la loi et du contrat ;
- sur l'articulation des normes, notamment la décentralisation de la négociation au niveau de l'entreprise ;
- sur la simplification des normes. La complexité du droit du travail fait l'objet depuis plusieurs années de réflexions sous des angles différents : celui de la simplification du code du travail⁷, celui de l'effectivité du droit⁸, celui de l'accès aux droits⁹, enfin celui du renforcement de la sécurité juridique en matière de droit conventionnel¹⁰.

Certains de ces débats sont présents à l'étranger.

L'objet de la présente mission recouvre partiellement les débats sur l'articulation des normes conventionnelles et leur simplification, mais sous un angle d'attaque différent qui cible la question de l'information des usagers.

Pour approfondir cette question, la mission a retenu une démarche pragmatique consistant à évaluer les conditions d'accès des employeurs et des salariés aux textes conventionnels, en France et dans cinq pays européens. Cet accès recouvre à la fois la possibilité de se procurer facilement le texte et celle de comprendre ses dispositions.

L'analyse des modes d'accès aux textes conventionnels, et des services offerts en termes de diffusion, l'étude du fonctionnement des services de renseignement ou de conseil et le repérage des outils mis en œuvre, notamment à travers les nouvelles technologies de l'information (NTIC) ont constitué une première approche.

Ces analyses, menées aussi bien en France que dans les cinq pays européens étudiés, ont directement renvoyé à la question du rôle respectif des partenaires sociaux et de l'Etat, de leurs champs de compétence et de leur organisation pour répondre à cette mission d'information sur le droit conventionnel.

En effet, la mission première des partenaires sociaux est de défendre les intérêts de leurs adhérents et l'information de ceux-ci est au cœur de cette mission.

⁷ Rapport de M. Yves ROBINEAU « Loi et négociation collective », 15 mars 1997.

⁸ Rapport du Conseil économique et social de M. François GRANDAZZI « Le droit du travail : les dangers de son ignorance », 2002.

⁹ Rapport annuel de l'IGAS « les institutions sociales face aux usagers » 2001.

¹⁰ Mission confiée par le Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité le 10 avril 2003, à M. Michel de VIRVILLE.

Elle constitue même l'un des fondements de leur légitimité et l'une des bases de leur recrutement. L'intervention de l'Etat dans le droit conventionnel est quant à elle très variable selon les pays : elle se fonde avant tout sur l'existence de procédures d'extension qui permettent d'étendre au-delà des seuls signataires le champ d'application d'un accord.

La démarche comparative a ainsi conduit à distinguer les textes qui relèvent de la compétence exclusive des partenaires sociaux (accords d'entreprise et accords de branche non étendus) des textes qui appellent une intervention de l'Etat (accords soumis à un contrôle de légalité et accords de branche étendus).

Par ailleurs, l'analyse de l'information des usagers sur le droit conventionnel renvoie également à des missions connexes de l'Etat, qui se fondent sur les textes conventionnels : il s'agit d'une part du suivi des politiques conventionnelles et d'autre part du contrôle de légalité des textes.

Si les questions relatives aux conditions d'élaboration du droit conventionnel et plus largement au système des relations sociales ont dû être approfondies pour les pays étrangers, elles ne l'ont pas été pour la France. En outre les thèmes en amont du sujet de l'information, comme ceux de l'élaboration des textes ou des méthodes de négociation, ou en aval comme ceux de l'effectivité du droit ou des difficultés du contrôle de l'application des textes, n'ont pas été abordés.

Le terme « usager » mérite dès le début d'être explicité afin d'éviter tout malentendu. Le terme est utilisé par la mission pour identifier le destinataire ou le demandeur de l'information. Mais il faut souligner que l'information sur le droit conventionnel est toujours recherchée dans le contexte précis de la relation de travail et qu'il ne s'agit pas d'une demande d'information « grand public » qui serait formulée *a priori* – indépendamment d'un contexte professionnel donné. Les textes conventionnels constituent en effet une information portée par les acteurs de la négociation collective et destinée à être appliquée par un employeur aux salariés de son entreprise :

- l'employeur est dans une double situation : il est acteur du droit conventionnel lorsqu'il négocie un accord d'entreprise. Il est dans une situation d'usager (de destinataire) lorsqu'il doit appliquer des textes qui ont été conclus en dehors de l'entreprise par les partenaires sociaux au niveau de la branche ou au niveau interprofessionnel ;
- le salarié, quelque soit la source du texte est toujours dans une situation d'usager.

Quelques termes relatifs à l'information appellent également à être précisés¹¹ :

- l'accès à un texte est un concept juridique qui fonde le droit pour toute personne à pouvoir consulter ou se faire communiquer un document. En France et pour les documents de l'administration, ce droit est régi par la loi de juillet 1978 ;
- la diffusion est un terme retenu pour qualifier un système actif permettant de porter à la connaissance d'un public large, l'existence et le contenu de l'information ;
- la mise à disposition caractérise un système passif, où l'usager doit faire une démarche pour obtenir l'information.

¹¹ Rapport de M. Dieudonné MANDELKERN « Diffusion des données publiques et révolution numérique ». 1999. La documentation française.

L’analyse de la situation en France est présentée dans une première partie. Les éléments de comparaison pour les cinq pays européens étudiés sont exposés dans une deuxième partie. Enfin, les recommandations de la mission font l’objet de la troisième partie.

Première partie - L'organisation de l'information sur les conventions collectives en France

Le droit du travail a en France deux sources constitutionnelles¹² : celle de la loi votée par le Parlement et complétée par des décrets et celle de la négociation collective conduite par les partenaires sociaux. L'articulation entre ces deux sources du droit repose sur une hiérarchie des normes marquée par le principe de faveur. La loi fixe un socle de droits que les partenaires sociaux ne peuvent qu'améliorer en négociant des conventions ou accords collectifs¹³ dans des champs professionnels et pour des territoires qu'ils définissent¹⁴. Lorsque plusieurs niveaux interviennent, c'est la norme la plus favorable qui s'applique, disposition par disposition. La généralisation de la norme négociée par les partenaires sociaux quel que soit le niveau ou le champ géographique nécessite, en France, l'intervention de l'Etat par le biais de la procédure d'extension.

La situation française est marquée sur une longue période par une stabilisation de la négociation de branche et le développement des accords d'entreprises, et récemment, sous l'effet de la mise en œuvre par la négociation collective des lois sur la réduction du temps de travail et l'épargne salariale, par une très forte augmentation des accords de branche et d'entreprise.

L'annexe n°3 présente l'évolution de ces indicateurs.

Ce développement quantitatif de la négociation collective tout autant que la complexité du droit conventionnel hiérarchisé en de multiples niveaux de négociation rendent de plus en plus nécessaire l'existence d'une information de qualité. Mais les enjeux de l'information sur les textes conventionnels se posent dans des termes différents pour l'employeur et pour le salarié, mais aussi pour les partenaires sociaux et l'Etat.

Pour l'employeur, l'enjeu majeur est celui de la sécurité juridique : il existe en effet des risques contentieux liés au mauvais choix de texte, aux difficultés d'interprétation qui peuvent entraîner une mauvaise application du texte. Cette question de la sécurité juridique se pose également au niveau de l'information du salarié : une absence d'information ou une mauvaise information du salarié peut entraîner des malentendus sur le texte applicable et sur son application et ce malentendu peut créer un conflit individuel. *A contrario*, à l'occasion d'un conflit individuel (rupture de contrat), le salarié cherche à vérifier ses droits et à obtenir des indemnités voire l'annulation de la décision de l'employeur. La gestion de l'information est pour l'employeur contradictoire : elle peut être un moyen d'éviter les conflits mais elle peut aussi en susciter.

¹² Article 34 de la constitution de 1958 et article 8 du préambule de la constitution de 1946.

¹³ La convention collective couvre l'ensemble des thèmes relatifs aux droits des salariés ; l'accord collectif se limite à un seul thème.

¹⁴ Le texte peut être de portée interprofessionnelle et nationale, de portée professionnelle (un seul secteur d'activité) et nationale ou régionale ou infra régionale (départemental ou local), ou ne concerner que l'entreprise.

Pour le salarié, l'enjeu est celui de l'accès au droit : quel est le texte qui m'est applicable ? Le texte appliqué dans l'entreprise est-il le texte applicable ? Si non suis-je lésé ? Si oui, ce texte est-il correctement appliqué ?

Pour les partenaires sociaux, l'information est au cœur de leur mission de défense des intérêts de leurs adhérents. Ils sont à la fois acteurs de la négociation et de la diffusion des textes qu'ils ont conclus.

Pour l'Etat, son rôle en matière d'information sur le droit conventionnel découle d'abord de l'existence de procédures d'extension des accords de branche. Dès lors que l'Etat étend un texte conventionnel au-delà du champ des seuls signataires, et qu'il assure, à travers la procédure d'extension, un contrôle de légalité approfondi de ces textes, il devient aussi pour partie responsable de sa publicité et de sa diffusion vers les non-signataires.

Pour déterminer les points forts et les points faibles de la France en matière d'accès des usagers aux textes conventionnels, la mission s'est attachée à analyser dans un premier temps les procédures de mise à disposition et de diffusion des textes mises en oeuvre par les partenaires sociaux et l'Etat (1). Cette analyse a conduit au repérage des difficultés et des facteurs qui en sont la source en distinguant la nature des textes (accords de branche ou d'entreprise) et les usagers concernés (employeurs ou salariés).

Dans un deuxième temps, elle a étudié les dispositifs existants pour accompagner les usagers dans leurs démarches, qu'il s'agisse des services de renseignements mis en place par les partenaires sociaux et l'Etat, mais aussi des services de conseils et de gestion sociale auxquels l'employeur peut recourir.

En effet, en matière de droit conventionnel, l'accès aux textes ne suffit pas en soi à répondre aux demandes des usagers. Compte tenu de la complexité de ce droit, la question du bon texte applicable et celle de l'explication des normes édictées doivent être nécessairement posées pour éviter l'erreur dans le renseignement de l'usager. C'est au regard de ce critère que l'appréciation sur la qualité des services de renseignement a pu être portée (2).

Enfin, la mission a évalué l'impact des nouvelles technologies de l'information dans le champ des textes conventionnels. Le développement de l'Internet constitue à la fois un levier pour améliorer l'accès des usagers aux textes et un vecteur d'une plus grande efficacité de l'administration (3).

1.1 L'accès de l'usager à tous les textes est possible, mais au prix parfois de formalités contraignantes ou complexes.

La question de la facilité plus ou moins grande qu'ont en France les employeurs et les salariés pour accéder aux textes conventionnels qui doivent s'appliquer dans l'entreprise a été traitée par une analyse des dispositifs institutionnels ou réglementaires existant en matière de diffusion des textes.

Une fois décrits ces dispositifs, la mission s'est attachée à en mesurer l'efficacité par deux méthodes : elle a recueilli les jugements portés par les acteurs de terrain qui interviennent comme relais de l'employeur ou du salarié (services juridiques ou de renseignement des organisations syndicales et patronales, juges prud'homaux, chambres consulaires) ; elle a exploité les questionnaires remplis par les services de renseignement de l'administration.

Cette méthode indirecte comporte à l'évidence un biais : elle valorise les demandes d'information en cas de difficultés précises qui amènent l'usager à rechercher l'information. Elle ne permet pas d'établir le niveau général d'information des usagers sur les textes qu'aurait permis une méthode par sondages.

Elle donne en revanche des indications en creux sur ce niveau, en permettant d'identifier les situations dans lesquelles l'usager, qu'il soit employeur ou salarié, est amené à rechercher l'information et le degré de réactivité des dispositifs mis en place.

L'entreprise constitue le niveau élémentaire d'application du droit du travail qu'il soit légal ou conventionnel et c'est à ce niveau que l'employeur est tenu par la loi d'informer les salariés de l'entreprise des textes applicables.

La mission a pu vérifier que, même si cette obligation juridique est inégalement respectée, l'accès aux textes conventionnels est relativement aisé en France. En effet, en complément de l'information que l'employeur doit mettre à disposition des salariés, une offre de service importante existe, mise en œuvre à l'initiative des partenaires sociaux et de l'Etat.

Les difficultés repérées sont circonscrites à certains textes, et à certaines configurations d'entreprises ou de secteurs professionnels. Elles sont d'autant plus grandes lorsque la demande revêt un caractère d'urgence lié à des situations de conflit qui demandent pour être traitées une réactivité certaine.

1.1.1 L'accès aux textes conventionnels en France est assuré à la fois par des sources professionnelles et administratives

Le dispositif d'accès aux textes repose sur un double système, professionnel et administratif, ce dernier constituant un filet de sécurité, un recours en cas de défaillance des canaux professionnels.

1.1.1.1 L'information de proximité repose d'abord sur l'employeur

L'information des salariés sur les textes conventionnels doit être délivrée dans l'entreprise à l'initiative de l'employeur sur lequel repose une double obligation juridique :

- celle de tenir à disposition des salariés et de leurs représentants (comité d'entreprise, délégués du personnel, délégués syndicaux) l'ensemble des textes applicables dans l'entreprise ; cette disposition prévue à l'article L 135-7 du code du travail est pénalement sanctionnable en cas de défaut (amende de 750 € prévue à l'article R 153-7 du code du travail).
- celle de faire figurer sur le bulletin de salaire, en cas de rattachement de l'entreprise à une branche professionnelle, l'intitulé de la convention collective¹⁵ et un code¹⁶ qui identifie le secteur d'activité de l'entreprise.

Toutefois, pour remplir cette obligation juridique, encore faut-il que l'employeur connaisse lui-même les textes applicables. Pour les accords d'entreprise, l'employeur dispose bien entendu du texte qu'il a négocié. En revanche pour les accords de branche, il doit rechercher les textes pour les appliquer et les mettre à disposition des salariés.

Dans le cas des grandes entreprises, des services sont dédiés à cette fonction – qu'il s'agisse des directions des ressources humaines ou des directions juridiques. L'information sur le droit conventionnel est alors gérée de façon interne à l'entreprise qui dispose de moyens importants pour ce faire. La mission a ainsi contacté deux directions des ressources humaines de grandes entreprises, l'une dans le secteur automobile, l'autre dans le secteur bancaire. Dans les deux cas, des services intranets très développés contribuent largement à la diffusion des textes conventionnels de branche et d'entreprise auprès des salariés.

La situation est évidemment plus compliquée dans les petites entreprises où de tels moyens n'existent pas nécessairement. L'employeur est souvent dans ce cas un usager de l'information conventionnelle – concrètement de la convention de branche à laquelle il est rattaché - et il doit donc mobiliser des sources professionnelles extérieures à l'entreprise.

1.1.1.2 Les relais professionnels et syndicaux contribuent également à l'information des usagers et la qualité de leur intervention dépend de leur propre information sur les textes

Au-delà du périmètre de l'entreprise elle-même, il existe en effet des relais qui permettent tant à l'employeur qu'au salarié d'accéder aux textes conventionnels.

S'agissant des employeurs, et tout particulièrement pour les petites entreprises, les experts-comptables constituent un premier relais possible et ils peuvent contribuer à la diffusion des textes conventionnels de la branche à laquelle l'employeur est rattaché.

¹⁵ Décret du 31 août 1994.

¹⁶ Décret du 22 août 1998.

L'employeur peut également avoir accès à des délégations locales à compétences transversales (délégations syndicales des trois organisations patronales : le MEDEF, la CGPME ou l'UPA), aux chambres consulaires (chambre du commerce et de l'industrie ou chambre des métiers pour les artisans) et aux représentants de la branche professionnelle à laquelle il appartient (pour le bâtiment, le délégué de la CAPEB par exemple).

Le salarié peut quant à lui s'adresser aux unions locales ou départementales des syndicats représentatifs (CGT, CFDT, CGC-CGE, FO et CFTC) qui mobilisent à la fois les relais syndicaux dans l'entreprise s'ils existent, et les relais syndicaux des fédérations professionnelles, lorsque la question a trait à un accord de branche. Par ailleurs, les représentants élus du personnel, et tout particulièrement les délégués du personnel, ont une mission générale de contrôle de l'application des conventions collectives dans les entreprises et jouent donc également un rôle déterminant dans l'information des salariés.¹⁷

Les enquêtes réalisées dans deux départements - l'un urbain, l'autre rural - montrent que cette organisation territoriale de l'information fonctionne. Si l'usager veut trouver un relais professionnel, il peut y accéder par des canaux qui n'impliquent pas forcément l'adhésion aux organisations représentatives : les chambres consulaires sont souvent utilisées par les employeurs comme relais d'information et sur le terrain, les syndicats de salariés fournissent de fait les textes aux salariés qui les demandent, que ceux-ci soient ou non syndiqués. L'adhésion est cependant un facteur important de facilité dans l'accès à l'information parce qu'elle permet une identification des recours et une information régulière donc préventive auprès des usagers.

Ces relais sont cependant confrontés à la nécessité de disposer eux-mêmes des textes.

Pour les accords d'entreprise, l'information doit remonter des négociateurs d'entreprise vers les instances locales ou professionnelles. Dans son enquête de terrain, la mission a pu constater que l'organisation variait selon les instances locales, tant au niveau des employeurs que des salariés. Pour certaines, la remontée est obligatoire (obligation d'expertise par l'union départementale des accords avant signature) pour d'autres elle ne se réalise qu'en cas de difficulté collective (difficulté de négociation) ou individuelle (rupture de contrat principalement).

Concernant la remontée des accords vers les fédérations professionnelles, le questionnaire servi par les fédérations à la demande de la mission¹⁸ montre que les pratiques sont diversifiées. Sur 24 fédérations qui ont répondu à cette question (7 fédérations de salariés et 17 fédérations patronales), seulement 2 fédérations de salariés et 5 fédérations d'employeurs disent organiser une remontée systématique et visent une exhaustivité ; 5 fédérations de salariés et 12 fédérations d'employeurs disent organiser une remontée partielle qui vise le suivi de certains thèmes de négociation. Pour les fédérations d'employeurs les thèmes cités sont principalement la réduction du temps de travail (RTT). Pour les fédérations de salariés également la RTT, mais aussi les relations sociales et le droit syndical.

¹⁷ Article L 422-1 du code du travail.

¹⁸ La présentation du questionnaire et de ses résultats sont présentés en annexe n°6

Pour les accords de branche, l'information est descendante, des négociateurs fédéraux aux instances locales et aux employeurs. L'enquête de terrain a également révélé des mécanismes différenciés selon les organisations.

Pour l'employeur, l'information dépend exclusivement de l'adhésion à la fédération professionnelle. Il dispose en ce cas d'une information complète et régulière sur les textes signés au niveau de la branche.

En revanche les relais locaux d'employeurs sont diversement informés des accords de branche. L'information n'est pas systématique vers les délégations à compétence transversale, ce qui se comprend compte tenu de la masse des textes en cause ; elle est en revanche systématique vers les délégués locaux représentant la fédération professionnelle et vers les services mis en œuvre par les chambres consulaires pour assurer la gestion des formalités sociales (centres de gestion agréés des chambres de métiers).

Pour les salariés, les unions départementales visitées ne disposent pas des textes en provenance des fédérations pour les mêmes raisons liées à la masse des textes. L'information en provenance des fédérations est organisée à destination des relais syndicaux dans les entreprises relevant de la branche concernée par la diffusion des textes assortis de commentaires et de supports d'information destinés aux salariés et sous forme de sessions de formation. C'est donc encore une fois la présence syndicale dans l'entreprise (présence de délégués du personnel ou de délégués syndicaux) qui rend possible une information régulière des salariés. En l'absence de tels relais, les unions départementales visitées se rapprochent, pour disposer du texte de branche, soit de délégués d'entreprise du département soit de délégués fédéraux selon la difficulté du problème posé par le demandeur.

1.1.1.3 L'accès aux textes conventionnels peut aussi se faire auprès de l'administration, qui assure la diffusion des accords de branche et met à disposition des personnes intéressées les accords d'entreprise, sous certaines conditions

L'Etat assure en France une publicité de tous les textes conventionnels mais celle-ci prend une forme différente pour les textes de branche et les accords d'entreprise.

Cette fonction de publicité est nourrie à la source par l'obligation de dépôt de tous les textes conventionnels (entreprise et branche) à la direction départementale du lieu de signature du texte¹⁹. Il faut noter qu'en France ce dépôt ne produit pas d'effet juridique sur l'entrée en vigueur des textes, ce qui contribue à atténuer son exhaustivité pour les accords d'entreprise. Une étude de la DARES publiée en février 2001 fait ainsi valoir que sur l'ensemble des accords de salaires négociés concernant 9 millions de salariés seulement 4.500 couvrant 2 millions de salariés sont recensés par le dépôt.

¹⁹ Article L132-10 du Code du travail.

- Pour les accords d'entreprise :

C'est la procédure même de dépôt qui rend possible l'accès aux textes par les usagers. Il s'agit d'un accès physique : l'usager doit se déplacer pour obtenir copie du texte ou le consulter. Il s'agit d'un accès restreint par l'administration aux seules personnes intéressées²⁰ : les signataires, les salariés de l'entreprise, et les organisations syndicales d'employeurs ou de salariés représentatives au plan de l'entreprise et *a fortiori* au plan national. Toutefois, lors des enquêtes sur le terrain dans deux DDTEFP, la mission a constaté que les demandes formulées pour obtenir les textes des accords d'entreprise par le biais du dépôt étaient très peu nombreuses : 60 demandes par an sur un flux annuel de 4.200 accords enregistrés .

- Pour les textes de branche :

Il existe des procédures actives de diffusion des textes par l'administration. Ces procédures se caractérisent par une superposition de plusieurs supports de publicité :

- le dépôt lui-même est une première forme de publicité puisque la partie la plus diligente doit déposer le texte à la direction départementale du lieu de signature de l'accord ;
- la publication des textes est assurée par le Ministère du travail sur deux supports distincts : le bulletin dit bis (BO bis) pour les conventions initiales et le bulletin dit H (hebdomadaire, BOH) pour les avenants, et ce avant une éventuelle procédure d'extension²¹;
- enfin la publication est effectuée par la direction des journaux officiels (DJO) sous forme de brochure par branche²², complétée par la mise en ligne, gratuite depuis l'année 2002, sur le site Internet Légifrance²³ qui donne accès aux derniers textes en vigueur.

L'accès de l'usager non spécialiste à ces publications paraît compliqué par la multiplicité des supports et des lieux d'accès selon les textes. Prenons le cas d'un salarié qui souhaite avoir accès en même temps à un accord d'entreprise, à sa convention de branche (nationale et étendue) et à un accord collectif (régional et étendu relatif par exemple aux salaires).

Il devra se rendre à la Direction départementale du siège de l'entreprise ou de l'établissement (donc connaître l'organisation de son entreprise) pour accéder à l'accord d'entreprise, puis acheter le BO bis, vérifier sa mise à jour pour trouver l'accord régional de salaires et acheter le BOH qui comporte le ou les avenants intervenus depuis la publication du BO bis, enfin pour trouver la convention collective étendue il pourra acheter la brochure ou consulter Légifrance qui présente le texte consolidé et mis à jour très régulièrement.

²⁰ Circulaire du 26 août 1997 de la DRT.

²¹ Ces deux bulletins constituent le BOCC « bulletin officiel des conventions collectives » qui peut être acheté auprès de la DJO.

²² Ces brochures peuvent être achetées auprès de la DJO.

²³ Géré par la DJO.

L'accès de l'usager spécialiste qui souhaite suivre la parution des textes en temps réel, est tout aussi compliqué : il devra connaître le lieu de la signature de l'accord d'entreprise pour accéder au dépôt, encore faut-il qu'il relève des catégories auxquelles ce service est réservé (s'il n'est pas salarié de l'entreprise cet accès lui est refusé) ; suivre les parutions du BOCC pour accéder aux textes de branche avant extension ; suivre le JOLR²⁴ pour savoir si une demande d'extension est faite (il trouve alors dans cet avis le lieu de dépôt du texte), poursuivre ce suivi pour trouver dans le JOLR l'arrêté d'extension qui renvoie au numéro du BOCC où le texte peut être lu.

Certes, tous les textes sont accessibles auprès des services administratifs, mais la complexité des dispositifs mis en œuvre rend cet accès difficile pour un usager spécialisé et très théorique pour l'usager non spécialiste, peu rompu aux arcanes du droit conventionnel et de l'organisation administrative.

Il faut enfin noter que cette complexité découle également du mode de renégociation des accords. Celui-ci n'est pas en France encadré par une périodicité. Cette modalité de la renégociation collective organisée au fil de l'eau, alliée aux superpositions de niveaux et de champs géographiques, complique considérablement l'accès aux textes par les usagers et leur suivi, qu'il s'agisse des services de l'Etat ou de ceux des partenaires sociaux.

1.1.2 *Les difficultés rencontrées sont circonscrites*

Face à cette double organisation de l'accès aux textes portée par les organisations professionnelles dans le cadre de leur mission de négociation et par l'Etat dans le cadre de sa mission de publicité, l'employeur comme le salarié sont somme toute confrontés à des difficultés circonscrites, dépendantes du niveau du texte.

1.1.2.1 Pour les accords d'entreprise

L'employeur n'a pas par construction de difficulté et le salarié ne devrait pas en rencontrer, compte tenu de la présence d'un délégué syndical seul apte à signer un accord. La difficulté repérée par la mission concerne les salariés qui travaillent dans un établissement d'une entreprise couverte par une délégation syndicale mais qui n'y ont pas accès de façon immédiate sur leur lieu de travail. La difficulté se concentre ainsi sur les entreprises à établissements multiples.

Une difficulté plus structurelle est liée à l'identification des délégués syndicaux par les salariés. En effet une enquête qualitative réalisée par la DARES²⁵ dans des établissements d'au moins 20 salariés montre que la moitié des salariés couverts par un délégué syndical ignore sa présence dans son propre établissement ou ne s'estime pas représentée par lui. Cette mauvaise connaissance ou reconnaissance décroît avec la taille de l'établissement (les salariés reconnaissent davantage les délégués syndicaux dans les grands établissements) et varie selon les secteurs d'activité (la reconnaissance est plus forte dans l'industrie et les transports que dans le tertiaire ou le bâtiment).

²⁴ Journal officiel de la république française ; Lois et règlements.

²⁵ DARES « Le regard des salariés sur la représentation syndicale ». Volet salarié de l'enquête REPONSE. Mai 2002.

1.1.2.2 Pour les accords de branche

L'employeur peut être confronté à une difficulté juridique lorsque son entreprise connaît une évolution de son activité soit par diversification soit par fusion. En effet le critère de l'activité principale, qui fonde le rattachement à une branche et qui est identifié par un code NAF²⁶ fourni par l'INSEE, repose sur le chiffre d'affaires. Les difficultés sont circonscrites aux entreprises en forte évolution du fait de la diversification de leurs activités.

Il peut aussi être confronté, compte tenu du nombre de textes (avenants), à des difficultés d'accès ou de compréhension. Ces difficultés sont circonscrites aux petites entreprises assistées dans leur gestion sociale par le seul expert comptable.

Il faut noter que dans ces circonstances, l'adhésion de l'employeur à une organisation professionnelle règle une bonne partie de ces difficultés : elle supprime toute ambiguïté pour les accords non étendus et les atténue fortement pour les accords étendus.

Le taux d'adhésion aux organisations d'employeurs est ainsi le facteur majeur d'une bonne information de l'employeur. Il est faible en France comparativement aux autres pays européens et variable selon la taille des entreprises et les secteurs professionnels. Une étude réalisée par la DARES²⁷ montre que les adhésions sont plus fortes dans les grandes entreprises que dans les plus petites. Elle cite l'exemple de la fédération des entreprises de propriété qui disposait en 1994, d'un taux d'adhésion de 19% mais dans laquelle les 1.800 entreprises adhérentes représentaient à elles seules 65% du chiffre d'activité du secteur.

Alors même que les difficultés sont plus grandes dans les petites entreprises, ce sont elles qui enregistrent le taux d'adhésion le plus faible. Pour expliquer ce qui peut paraître un paradoxe, certains interlocuteurs ont mis en avant la division syndicale et la forte dispersion des secteurs professionnels qui affaiblissent les moyens, donc la qualité du service rendu, enfin des facteurs de type culturel comme l'individualisme français.

Pour les salariés, leur accès aux textes de branche dépend de deux facteurs : la bonne information délivrée par l'employeur et la présence dans l'entreprise d'une représentation du personnel.

Concernant l'obligation d'information de l'employeur, et au dire des personnes rencontrées (syndicats y compris patronaux, conseillers prud'homaux, inspection du travail) les difficultés seraient plus fréquentes dans les petites entreprises en raison de la lourdeur de la tâche, de l'absence de service dédié aux fonctions sociales. La mission a pu *a contrario* constater que dans de grandes entreprises²⁸, une information complète sur les accords était diffusée aux salariés sur des sites intranet comportant les textes, des commentaires et les personnes habilitées à répondre aux questions des salariés.

²⁶ Nouvelles activités françaises, code qui a pris la succession du code dit APE (activité principale exercée)

²⁷ Représentation patronale et représentativité des organisations patronales. Travail et emploi n° 70. 1997.

²⁸ Deux entreprises du secteur financier et de l'automobile.

Concernant la présence de représentants, celle-ci est contrainte par les effets de seuils qui réservent la représentation par des délégués du personnel aux entreprises de plus de 10 salariés. Les statistiques établies par le Ministère du travail²⁹ montrent que cette représentation est logiquement très sensible à l'effet de taille mais varie aussi fortement selon les secteurs professionnels.

La part des salariés couverts par un délégué du personnel est en moyenne de 70,4% en 1999, mais elle passe de 20,6% dans les entreprises de 10 à 20 salariés à 53,4% dans les entreprises de 20 à 49 salariés et 96,8% dans les entreprises de plus de 500 salariés.

La représentation est plus faible (inférieure à 50% des effectifs couverts) dans les secteurs de l'habillement et du cuir, de l'édition-imprimerie reproduction, de la construction, du commerce et du conseil et assistance.

Les difficultés d'accès au sein de l'entreprise sont ainsi circonscrites aux salariés des PME de certains secteurs. Dans ces circonstances, le salarié peut accéder facilement aux syndicats, ou à défaut à l'administration, qui offrent des services territorialisés.

Le contexte de la recherche d'information constitue une difficulté générale à toutes les entreprises quelle que soit leur taille, lorsque le salarié se trouve en situation de conflit avec son employeur. Dans ce cas et à défaut d'un recours à une représentation du personnel, la principale difficulté tient au caractère obscur des indications figurant sur la feuille de paye : le code NAF n'est pas compréhensible et nécessite une table de passage pour être décrypté, l'intitulé de la convention est parfois tronqué.

Cependant, avec les technologies nouvelles le salarié, s'il est certain de ne relever que d'un accord de branche national (ce qui n'est pas évident pour les accords d'entreprise compte tenu de la mauvaise reconnaissance des délégués syndicaux comme on l'a vu plus haut et de la possibilité d'accords étendus de niveau régional) peut accéder facilement aux accords de branche étendus de portée nationale en consultant Légifrance.

En conclusion, il est possible d'établir que pour le salarié, l'accès aux textes conventionnels dépend d'abord de la qualité de l'information délivrée par l'employeur, et celle-ci varie selon les situations : elle est difficile en cas de conflit et variable selon l'organisation de l'entreprise. Lorsque cette source d'information n'est pas utilisable, l'accès aux textes relève d'abord des relais syndicaux présents dans l'entreprise ou dans son environnement proche.

Le salarié peut aussi avoir accès aux textes par le canal administratif, cet accès est plus facile pour les accords de branche étendus qui font l'objet d'une large publicité que pour les accords d'entreprise. Pour ces derniers le dépôt, qui constitue le mode de publicité retenu en France, est dans les faits inopérant en raison de son absence d'exhaustivité. Dans le cas extrême où un salarié rechercherait un accord d'entreprise sans vouloir passer par le relais syndical, c'est l'inspection du travail qui est alors la mieux placée pour accéder à ce texte en effectuant une intervention auprès de l'employeur.

²⁹ Les institutions représentatives du personnel en 1999. DARES. Novembre 2001.

Pour l'employeur, l'accès aux textes ne présente que des difficultés limitées aux accords de branche étendus. Dans ce cas, son accès à l'information dépend directement de l'adhésion à une organisation patronale et des moyens qu'il peut mobiliser (services internes ou prestataires). Il peut aussi recourir au service Légitrance.

En France, l'accès aux textes est ainsi relativement facile, parce qu'en complément des actions premières des partenaires sociaux, un filet de sécurité organisé par l'administration et fondé sur la mission de publicité fonctionne bien, à l'exception des accords d'entreprise. En revanche, la question de la compréhension des textes revêt une importance majeure tant pour l'employeur au regard de l'enjeu de la sécurité juridique de ses décisions que pour le salarié au regard de son accès aux droits.

En effet, en matière de droit conventionnel, l'accès aux textes ne suffit pas pour répondre aux demandes des usagers. Soit parce que plusieurs textes entrent en concurrence et qu'il faut analyser disposition par disposition leur contenu en raison du principe de faveur, soit parce que le texte très technique appelle une assistance à la compréhension, soit enfin parce que le texte est abscons dans sa rédaction et qu'il appelle une analyse juridique approfondie voire le recours aux signataires pour interprétation.

1.2 Le renseignement fourni par les services administratifs ne peut pas répondre à l'ensemble des demandes des usagers

La mission a examiné la fonction de renseignement assurée par les acteurs du droit conventionnel (les partenaires sociaux et l'Etat) en France, afin de disposer d'une grille d'analyse permettant de développer une comparaison européenne. La spécificité du droit conventionnel est d'être émis par deux parties, la partie patronale et la partie syndicale, dans le cadre d'un processus de négociation organisé soit au niveau de l'entreprise soit au niveau d'un secteur d'activité (la branche professionnelle).

Pour la fonction de renseignement, la mission a privilégié l'analyse des services administratifs de renseignement, en s'appuyant d'une part sur des questionnaires pour analyser la demande des usagers, et d'autre part, sur des éléments de diagnostic d'ores et déjà établis³⁰. Elle a alors cherché à établir en quoi le droit conventionnel posait des questions spécifiques aux services administratifs de renseignement et pourquoi les préconisations d'ores et déjà formulées par les missions d'enquête de l'IGAS n'avaient pas pu être mises en œuvre.

Pour établir la grille d'analyse de l'organisation de la fonction de renseignement par les partenaires sociaux, la mission a exploité les entretiens réalisés dans le cadre des enquêtes de terrain en département (unions départementales des syndicats et des organisations d'employeurs, représentants locaux des branches professionnelles, chambres consulaires) et un questionnaire adressé, au niveau national, à 228 fédérations professionnelles, 132 d'employeurs et 96 de salariés.

³⁰ Service accessible gratuitement qui présente les textes consolidés (convention mise à jour de ses avenants).

³¹ Rapports de l'IGAS sur « le traitement des plaintes et des sollicitations en droit du travail » présenté par Mathilde LIGNOT et Jean ROIGT- janvier 2001, et sur « le pilotage de la fonction d'inspection du travail dans les directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle », présenté par Marie-Pierre HOURCADE, Christophe LANNELONGUE, Daniel LEJEUNE et Bruno LUCAS- décembre 2002.

La mission n'est pas allée plus loin dans l'analyse pour examiner la question du fonctionnement des services mis en place par les partenaires sociaux. D'une part elle a considéré que le cadre de sa lettre de mission appelait en priorité une analyse de l'articulation des services de renseignement entre l'Etat et les partenaires sociaux, fondée sur des comparaisons européennes. D'autre part, la question du niveau de service offert par les partenaires sociaux ne pouvait, à son avis, être traitée dans le cadre de la mission compte tenu de son calendrier et de la nécessité de mise en œuvre de techniques spécifiques (enquête par sondage ou entretiens dits de face à face)³².

Concernant le niveau de service offert par l'administration, la mission a tenté de cerner la demande des usagers et la qualité des réponses qui lui étaient apportées au niveau national par les centres de renseignement téléphonique et au niveau local par les directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle.

Pour ce faire, elle a exploité au niveau national un questionnaire rempli pendant un mois par les répondants du CIRA de Paris, et du centre d'appels Info Emploi, et au niveau local, pendant une semaine par le service de renseignement d'une grande direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Elle a complété l'exploitation de ces questionnaires par des entretiens avec les répondants du CIRA de Paris ainsi qu'avec les personnels des services de renseignement et des sections d'inspection du travail des directions départementales analysées.

1.2.1 L'information des adhérents est l'une des missions stratégiques des organisations représentatives des salariés et des employeurs, mais son impact est obéré par la faiblesse des taux d'adhésion et l'éclatement des structures représentatives

Le questionnaire envoyé par la mission aux fédérations professionnelles de branche n'a pas donné de résultats qui puissent être jugés significatifs. En effet seulement 54 fédérations ont répondu dont 38 fédérations d'employeurs sur 159 contactées et 16 fédérations de salariés sur 96 contactées. Ce faible taux de réponse ne permet pas d'établir des constats généraux. Il a donné à la mission des indications sur les secteurs professionnels couverts par les réponses, indications que la mission a confortées par ses enquêtes de terrain.

1.2.1.1 Le renseignement sur le droit conventionnel est un enjeu stratégique pour les organisations professionnelles parce qu'il est vecteur d'adhésion

Les fédérations d'employeurs et de salariés se sont rejoindes dans leur réponse pour insister sur les enjeux stratégiques de l'information et du renseignement sur les textes conventionnels.

³² Ce point mèriterait d'être exploré par la DARES, dans le cadre de son enquête REONSE.

Elles ont indiqué en réponse au questionnaire de la mission que l'enjeu d'une information actualisée, offrant une rapidité de consultation pour répondre aux besoins « urgents des adhérents » était prioritaire au même titre que ceux de l'image de la structure et de la bonne application des textes.

Les fédérations d'employeurs qui ont répondu au questionnaire, semblent disposer de plus de moyens que les fédérations de salariés. Ce point est mesuré par le fait que 36 sur 38 fédérations patronales déclarent disposer d'un service de renseignement pour un total de 65 000 demandes par an, alors que seulement 9 fédérations de salariés sur 16 déclarent disposer d'un service de renseignement pour un volume annuel de demandes traitées estimé à 32 000.

1.2.1.2 Les organisations d'employeurs sont plus développées au niveau local

Concernant les employeurs, la mission a relevé que malgré des taux de syndicalisation qui restent très variables selon les secteurs³³, les employeurs identifient mieux les structures de renseignement.

L'employeur, dès lors qu'il est adhérent à une organisation professionnelle, est pris en charge totalement dans le cadre de cette adhésion par tous les services plus ou moins spécialisés mis en œuvre pour tenir compte de la complexité de son cas (services juridiques locaux, services juridiques des fédérations voire des organisations nationales).

L'employeur, lorsqu'il n'est pas adhérent, se rapproche des chambres consulaires (chambres du commerce et de l'industrie et chambres de métiers), qui l'orientent dans ses démarches vers les services de renseignement des organisations professionnelles compétentes soit territoriales soit spécialisées (le représentant local de la branche).

La mission a noté dans un département, sans pouvoir confirmer la généralité de la procédure, que l'employeur qui s'adresse à une organisation d'employeurs sans vouloir y adhérer est renvoyé, mais à sa charge, vers des conseils privés (consultants, avocats) recommandés par l'organisme patronal. Ce dispositif permet d'utiliser la demande de renseignement comme un levier d'adhésion, mais sans laisser l'employeur sans réponse en cas de refus d'adhésion.

Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, les difficultés au niveau des employeurs sont relatives à l'impréparation de leurs décisions. Le cas n'est pas rare selon les conseillers prud'homaux rencontrés, d'employeurs qui se présentent en réunion de conciliation sans dossier ou avec des dossiers mal préparés. Le manque d'anticipation dans la recherche du renseignement aboutit parfois à une saisine tardive des organisations professionnelles, alors que la décision a déjà été prise par le chef d'entreprise et que sa légalité contestable peut le conduire à une condamnation, que le conseil cherche à réduire.

³³ Ils peuvent varier de 20% pour les secteurs où les petites entreprises dominent : exemple du secteur de la propriété à 100% pour les secteurs dominés par de grandes entreprises : exemple de l'industrie pharmaceutique. Travail et emploi. Etude de la DARES sur les organisations d'employeurs et les taux d'adhésion. (déjà citée)

Ces cas, qui concernent le plus fréquemment les employeurs de petites entreprises, ont été évoqués aussi devant la mission par une organisation d'artisans. Celle-ci a précisé que les plus graves difficultés concernaient les démissions de salariés mal préparées par l'employeur qui se concluaient par un contentieux aux prud'hommes pour licenciement abusif.

L'ordre national des experts comptables que la mission a rencontré a estimé être conscient de l'enjeu qualifié « d'augmentation de la sinistralité ». Alerté par la croissance des contentieux, l'ordre a constitué en 1996 une commission sociale destinée à mieux mobiliser ces professionnels sur les questions du droit du travail. Mais seulement 2.000 cabinets sur les 17.000 de la profession participent à cette commission à ce jour.

1.2.1.3 Les services de renseignement des syndicats de salariés sont marqués par une forte mobilisation mais de faibles moyens

Il apparaît particulièrement difficile de mesurer localement les moyens mis en œuvre par les différentes filières syndicales pour renseigner les salariés syndiqués ou non syndiqués.

Le renseignement est plus souvent organisé sous forme de permanences dont les lieux sont indiqués par affichage dans les entreprises. Il s'agit souvent de la bourse du travail (maison des syndicats).

Les unions départementales des syndicats rencontrées sont restées allusives sur cette question de moyens mais ont indiqué qu'elles les consacraient avant tout aux actions revendicatives au sein des entreprises, et à la formation des délégués syndicaux (réunions organisées localement avec les formateurs des fédérations).

Une des unions départementales visitées dispose d'un juriste qui prend en charge directement les cas jugés porteurs de revendications ou de positions de principe de nature jurisprudentielle. En outre dans cette même union, des avocats sont mobilisés pour tenir des permanences ouvertes aux non syndiqués. Selon cet interlocuteur, sur 100 interventions réalisées sur une année, seulement une ou deux adhésions se concrétisent l'année suivante.

Certains des interlocuteurs syndicaux auditionnés par la mission ont souligné la difficulté qu'ils rencontrent à assurer dans de bonnes conditions le renseignement des salariés, compte tenu du nombre de demandes. Ils ont mis en avant le mauvais fonctionnement du dispositif des conseillers du salarié (difficilement joignables compte tenu d'une mauvaise mise à jour des listes par la DDTEFP, d'une formation insuffisante, et d'un éloignement des réalités de l'entreprise). Ils souhaitent que des modifications réglementaires permettent une représentation dans l'entreprise sans seuil d'effectifs. Ils déplorent enfin que les moyens mobilisés par l'administration pour les conseillers du salarié ne soient pas, compte tenu du faible résultat, réorientés pour renforcer les moyens des organisations syndicales.

La mission a pu constater dans son enquête que les fédérations d'employeurs et de salariés étaient organisées pour défendre leurs ressortissants, mais que les moyens mis en œuvre par celles-ci étaient hétérogènes, fortement dépendants du nombre d'adhésions et parfois obérés par l'éclatement des structures de représentation.

Face à cette insuffisance des services de renseignement des organisations représentatives, les salariés en premier lieu, mais également les employeurs de petites entreprises se tournent vers les services de renseignement mis en place par l'administration.

1.2.2 Les services administratifs de renseignement ne sont pas organisés pour aiguiller efficacement les différents types de demandes des usagers

Pour répondre aux besoins de renseignement sur le droit du travail, l'administration mobilise des moyens importants.

Les CIRA sont au nombre de 9 répartis en régions, et qui fonctionnent depuis février 2003 en réseau. Outre le renseignement téléphonique facturé à 0,34 € la minute, ils gèrent des questions/réponses sur la messagerie du site « service public.fr » (19% des questions relèvent du droit du travail). Leurs effectifs atteignent en 2001 175 agents dont 25 contrôleurs du travail qui sont mis à sa disposition par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Sur cette même année, ils ont reçu 1,5 millions d'appels dont 37% pour le secteur travail. Ils se positionnent sur une réponse qui va au-delà du renseignement simple. La durée moyenne de traitement des appels, selon les répondants questionnés par la mission, varie entre un quart d'heure pour les cas assez simples, et une demi-heure pour les cas les plus complexes.

Info-Emploi est un service téléphonique assuré par un prestataire pour le compte du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité dans le cadre d'un marché de 1,5M€. Son champ de compétence est de répondre à toutes les questions juridiques relevant du ministère. En matière conventionnelle, il ne renseigne que sur deux conventions collectives, celles des employés de maison et celle de SYNTEC³⁴. Il reçoit environ 500 000 appels par an dont 43% sont relatifs au droit du travail et 2% aux conventions collectives précitées. Les appels sont tarifés à 0,15€ la minute. Ils proviennent en majorité des salariés (55%), mais aussi des employeurs particuliers (23%), des employeurs (11.2%) et des cabinets de conseil et d'expertise comptable (4%).

La durée moyenne de traitement des appels est de 5 minutes.

Le service de renseignement centralisé (SCT) au niveau d'une des directions départementales du travail enquêtées est destinataire de 31% des appels reçus³⁵. Il traite 15.000 appels téléphoniques par an et reçoit 7.500 visiteurs. Il comprend 6 contrôleurs du travail qui apportent des réponses allant au-delà du simple renseignement. Le traitement des appels dure en moyenne un quart d'heure et les visites une demi-heure.

³⁴ Convention des bureaux d'études techniques, cabinets d'ingénieurs conseils et sociétés de conseil.

³⁵ 27% sont destinés au secteur emploi et 23% à la Cotorep.

Une telle organisation soulève la question des doublons en terme d'offre de service et d'absence d'aiguillage des usagers vers le service apte à leur répondre.

1.2.2.1 Les services sont redondants et d'un accès très variable

La logique de cette organisation est de réserver aux CIRA toutes les questions qui relèvent des conventions collectives. Cette compétence trouve historiquement sa source dans la proximité institutionnelle entre les CIRA et la direction des journaux officiels (DJO) éditrice des publications sur les conventions collectives.

Le site Internet du ministère précise à l'usager qu'il peut trouver l'identifiant de sa convention par le code NAF figurant sur sa feuille de paye et le renvoie pour toutes questions sur les conventions collectives aux CIRA. Il indique en outre que le texte peut être obtenu en consultant le site Légifrance (lien hypertexte) ou par commande auprès de la DJO.

Info-Emploi assure un renseignement d'ordre général sur le droit du travail, mais en matière de droit conventionnel renvoie l'usager sur les CIRA, sauf si l'usager relève d'une des deux conventions collectives précitées.

Le disque d'accueil d'une des DD visitées assure le même renvoi sur les CIRA pour les conventions collectives et sur Info-Emploi pour les questions relatives au droit légal du travail. Au bout d'un certain temps d'attente, l'appel est basculé sur le standard si l'usager n'a pas utilisé l'orientation par touches qui renvoie l'appel sur le service de renseignement (SCT).

Les CIRA et les SCT fonctionnent sur le même mode : ils répondent de façon approfondie aux demandes et ne renvoient que peu les usagers sur un autre service, mais ils sont très difficilement accessibles. Le nombre d'appels traités sur le nombre d'appels reçus reste bas, de l'ordre de 35%. Il faut cependant noter que la mise en réseau des CIRA a permis un net redressement (sur le mois de mars 2003, le taux d'appel est passé à 65% contre 35% trois mois auparavant)

Info-Emploi quant à lui offre un service facilement accessible puisque le nombre d'appels traités atteint 95%.

1.2.2.2 L'aiguillage est fondé sur une distinction incompréhensible pour l'usager entre le droit légal et réglementaire du travail d'une part, et le droit conventionnel du travail d'autre part

Une telle complexité ne peut que perdre l'usager qui se trouve ballotté entre plusieurs organismes dont il ne peut identifier le niveau de service.

En effet les points d'entrée sont présentés différemment : le terme convention collective aboutit au renvoi sur les CIRA, le terme droit du travail sur Info-Emploi. Cette organisation ne permet pas un bon aiguillage de l'usager. S'il cherche une information générale sur ses droits sans savoir quels textes conventionnels s'appliquent à lui, il doit s'adresser à Info-Emploi qui est le service le plus indiqué pour lui répondre et l'orienter.

S'il cherche une information précise sur la convention collective qu'il connaît, il doit accéder aux CIRA ou à Info-Emploi s'il relève d'une des deux conventions précitées.

La mission souligne que la question du droit du travail ne peut être séparée de celle des conventions collectives. En dépouillant les questionnaires remplis par les répondants du CIRA de PARIS, par le SCT et par Info-Emploi, le même constat est établi : deux tiers des demandes des usagers concernent des fins ou ruptures de contrat et la rémunération (y compris les indemnités). Ces questions, qui sont de nature à la fois légale et conventionnelle pour la grande majorité des salariés, ne rendent pas pertinente la séparation entre droit du travail et conventions collectives.

Plutôt que de se chevaucher, ces services devraient assurer un correct aiguillage de l'usager par une distinction entre la recherche d'information générale sur le droit du travail (qu'il soit conventionnel ou non) et les demandes qui nécessitent un traitement plus approfondi de la situation de l'usager. Cet aiguillage et l'articulation entre un service à compétence généraliste (qui est en germe grâce à l'existence d'Info-Emploi) et les services à compétences spécialisées ne sont pas aujourd'hui assurés. En outre, si Info-Emploi offre un service facilement accessible, ce n'est le cas ni des CIRA ni des SCT.

Les CIRA sont en outre relativement méconnus du grand public, alors que les directions départementales du travail (l'inspection) le sont beaucoup plus³⁶.

1.2.3 La qualité du renseignement fourni aux usagers par les services administratifs nationaux reste insuffisante

Ces services ne sont pas en mesure de répondre pleinement à la demande des usagers.

Outre les difficultés d'accès qu'ils rencontrent, ces services ne permettent pas de traiter les situations complexes qui demandent de rapprocher différents textes conventionnels. Ils n'informent pas l'usager de l'existence de textes de portée locale et ne le renvoient pas sur les organisations professionnelles compétentes. Ils utilisent une documentation hétérogène qui ne permet pas de répondre sans risque d'erreur à la demande.

1.2.3.1 Les services donnent une information générale fondée sur les textes de branche, sans renvoyer vers les accords d'entreprise

Ce point a pu être vérifié pour les services administratifs de renseignements visités : sur plus de 200 demandes de renseignement pour l'un, 2200 pour l'autre, un seul a concerné un texte d'entreprise et deux renvois ont été opérés vers l'entreprise (syndicat et employeur). La faiblesse de ce chiffre peut avoir deux explications : soit les usagers sont en totalité employés dans des entreprises petites ou moyennes sans présence syndicale ni accords d'entreprise ; soit les répondants ne posent pas de question concernant l'entreprise pour apprécier l'existence ou non d'accords locaux et se contentent de répondre sur les accords de branche.

³⁶ Sondage CSA pour le ministère du travail-1999 donne une notoriété de 12% aux CIRA et de 89% à l'inspection du travail (cité par le rapport ROIGT-LIGNOT)

Ces services, s'ils répondent bien sur les droits généraux (les textes de branche), ne peuvent pas traiter des demandes personnalisées, impliquant l'étude approfondie de la situation de l'usager.

Pour assurer correctement un tel rôle, il faudrait que les services puissent disposer de l'intégralité des textes conventionnels notamment les textes non étendus mais surtout les textes d'entreprise qui, bien que publics (au sens de la publicité) ne sont pas disponibles à leur niveau (CIRA et Info-emploi), ainsi que de la jurisprudence.

Pour les SCT, la situation peut paraître paradoxale puisque les directions départementales disposent des textes déposés par les entreprises. Mais l'accès aux textes d'entreprise par le dépôt n'est pas effectif. Compte tenu du temps relativement court consacré aux appels ou aux visites, le répondant n'a matériellement pas la possibilité de se déplacer au dépôt. La très faible exhaustivité du dépôt rendrait de toute façon cette recherche vaine.

L'affichage clair par les services de renseignement du niveau de service offert comme le fait Info Emploi est indispensable pour éviter que l'usager soit trompé dans le traitement de sa demande. Il ne peut attendre de ces services une analyse approfondie de sa situation. Celle-ci ne peut être prise en charge, compte tenu de la multiplicité des textes conventionnels qui peuvent se superposer ou s'exclurent, que par des services spécialisés en droit et par branche professionnelle.

1.2.3.2 Les bases documentaires sont hétérogènes

Dans les deux services enquêtés (le CIRA de Paris et les SCT d'une DD) chaque agent choisit ses outils documentaires. La mission a pu constater cette diversité : certains agents privilégient les brochures éditées par la DJO, d'autres utilisent des publications d'éditeurs privés, d'autre enfin utilisent Légifrance, certains POSEIDON.

Tous ces outils, quel que soit le support (papier ou électronique) ne couvrent que les accords de branche étendus. Pour suivre les accords non étendus, certains ont recours aux BOCC mis à jour manuellement et pour les accords d'entreprises se constituent une documentation personnelle à partir des publications de la presse spécialisée en droit du travail (mais seuls les grandes entreprises sont concernées par ces publications).

Ces trois types d'outils sont utilisés diversement par les personnels en charge du renseignement. Ils n'offrent pas le même niveau de service : les brochures et Légifrance permettent d'accéder aux textes de branches, les publications des éditeurs privés offrent des accès en plus du texte conventionnel, à la jurisprudence et à des commentaires. Le produit POSEIDON interne à l'administration du travail, offre des liens avec le code du travail, la jurisprudence, ainsi que les circulaires ou notes de principe. Cet outil qui constituait un début de documentation unique pour les services du ministère du travail reste faiblement utilisé voire abandonné en raison de son retard de mise à jour (la dernière édition date de septembre 2001).

Une des directions départementales a engagé une expérimentation d'unification de la documentation des services en testant l'utilisation d'un produit éditorial privé sous forme papier et CD ROM.

1.2.4 Dans les services départementaux du travail, l'organisation du renseignement pose des difficultés déjà identifiées et pourtant persistantes.

Les directions départementales mettent au service de l'usager un service de renseignement dont l'organisation est hétérogène. Une des directions visitées présente une organisation centralisée du renseignement pour éviter que les sections d'inspections ne soient accablées par des demandes de renseignement de niveau général et puissent se consacrer aux traitements des plaintes et au contrôle. L'autre présente une organisation du renseignement répartie entre le SCT et les sections.

Ce manque d'articulation entre deux services d'une même direction, les carences dans les dispositifs d'accueil téléphonique, les défauts de filtrage entre la recherche d'information générale et les plaintes, l'absence de moyens techniques et humains sont autant de facteurs qui ne permettent pas aux services de mieux répondre aux demandes de renseignement général sur le droit du travail.

Ces difficultés rencontrées par les services départementaux visités ont été bien analysées par les précédents rapports de l'IGAS précités, sur des échantillons conséquents de directions départementales (12 missions avec déplacement et 32 directions enquêtées par questionnaire).

Aussi la mission présente s'est-elle interrogée sur la persistance de ces difficultés, bien identifiées et assorties de préconisations qui ont été bien reçues par les différents acteurs de l'administration.

Ces rapports ont proposé d'une part de renforcer l'accueil téléphonique et d'en homogénéiser le contenu (informations données et renvois) ; d'autre part d'organiser le renseignement de façon centralisée en direction départementale et de mieux articuler cette fonction de renseignement avec le rôle des sections d'inspection (filtrage et traitement des plaintes), enfin de nouer des partenariats locaux avec les organismes compétents en matière de renseignement, qu'il s'agisse des organisations professionnelles ou des structures mise en place par les administrations.

1.3 Les NTIC ont permis d'améliorer l'accès aux accords de branche étendus mais n'ont eu pour l'instant qu'un impact limité sur l'amélioration de l'efficacité de l'administration

Les nouvelles technologies de l'information (NTIC) peuvent contribuer à améliorer l'information sur le droit conventionnel de plusieurs façons :

- grâce à l'Internet, l'accès au dernier texte en vigueur en temps réel peut être facilité ;
- les NTIC peuvent simplifier les relations entre l'administration et les usagers et déboucher sur des transferts de données informatisées ;
- les outils de gestion électronique des documents peuvent également contribuer à une plus grande efficacité de l'administration.

Toutefois, le recours à ces techniques n'est pas en tant que tel une garantie d'un meilleur accès des usagers à l'information et d'une plus grande efficacité administrative.

Deux conditions essentielles doivent en effet être remplies de façon préalable : que l'information à la source soit fiable – sinon, sa numérisation n'apporte rien ; que les besoins d'information aient été clairement identifiés et repensés, non pas en fonction des procédures existantes mais en fonction d'une identification claire des besoins d'information réels des utilisateurs. Dans le cas des outils développés par l'administration sur le droit conventionnel, les difficultés observées par la mission proviennent en effet souvent de défaillances en amont des projets, dans la définition des objectifs poursuivis.

1.3.1 Pour les usagers, les NTIC facilitent l'accès aux textes de branche mais elles ne permettent pas de répondre à tous les besoins de compréhension des textes

Le développement des technologies Internet a considérablement amélioré l'accès des usagers aux textes conventionnels de branche mais il reste limité par le faible taux d'équipement des ménages et des entreprises. L'enquête réalisée par le CSA³⁷ à la demande de la ministre déléguée à l'Industrie dans le cadre du plan gouvernemental RESO 2007³⁸ montre que 42% des ménages sont aujourd'hui équipés d'un ordinateur, mais que 28% seulement disposent d'un accès à Internet. Par ailleurs, 37% des petites et moyennes entreprises ont accès à l'Internet³⁹.

Aujourd'hui limité, cet accès devrait s'élargir grâce aux actions engagées par le gouvernement.

1.3.1.1 Les NTIC ont facilité l'accès aux textes de branche grâce au développement de Légifrance

Sur le site Légifrance – qui est lui-même référencé dans plusieurs portails (le portail du ministère du travail, le portail service-public.fr) – permet aujourd'hui à n'importe qui d'accéder aux textes de branche étendus présentés sous une forme consolidée. Le service Légifrance, géré par la Direction des Journaux Officiels, est ainsi passé d'une technologie en déclin et payante (le minitel), à un service gratuit disponible sur Internet. Depuis la mise en ligne gratuite des conventions collectives par ce support, la vente des brochures du Journal Officiel, qui rassemblent les conventions collectives consolidées, baisse de 10 % par an, ce qui préfigure à terme la disparition de ce support papier.

Le site Légifrance constitue donc un progrès considérable dans la mise à disposition gratuite et simple des accords de branche étendus. Le site présente pourtant encore des imperfections :

- il existe une ambiguïté quant au champ couvert par Légifrance. En effet, en théorie, le décret du 7 août 2002 relatif au service public de diffusion du droit par Internet, limite le champ des données mises en ligne aux textes de portée nationale. La mission a cependant constaté que certains accords de portée régionale étaient malgré tout mis en ligne (notamment dans le secteur de la métallurgie et du bâtiment) mais pas la totalité de ces accords régionaux ou locaux.

³⁷ Résultats présentés en juin 2003.

³⁸ Pour une République numérique de la SOciété de l'information. Novembre 2002.

³⁹ Chiffres cités lors de la présentation du plan gouvernemental RESO devant l'Electronic business group, le 12 novembre 2002.

- Par ailleurs, la mission a constaté que certains accords non étendus étaient mis en ligne sur Légifrance, sans que cette absence d'extension n'apparaisse toujours clairement ;
- le site n'est pas assorti d'une mise en garde sur les possibilités d'existence d'accords d'entreprise qui peuvent améliorer les droits définis par les conventions de branche. De façon générale, il manque au site, sur la partie conventions collectives, une page d'accueil plus pédagogique et conviviale, qui explique l'articulation des différentes normes conventionnelles ;
- le site manque d'outils d'assistance à la recherche des textes, aussi bien pour définir la convention collective applicable, que pour accéder à des informations précises sur tel ou tel élément à l'aide de mots-clés ;
- de façon générale, le site n'offre pas encore une convivialité suffisante dans l'accès aux textes.

Plusieurs de ces difficultés sont d'ores et déjà identifiées par les services en charge de Légifrance qui travaillent à son amélioration.

1.3.1.2 Les NTIC ne permettent pas de répondre à tous les besoins de compréhension des textes

Si Légifrance est un outil essentiel pour permettre un accès aidé aux textes étendus de branche, les NTIC ne sont guère utiles au-delà pour satisfaire aux besoins d'information des usagers, qu'il s'agisse des employeurs ou des salariés.

En effet, pour beaucoup, les droits sont définis de façon combinée entre conventions de branche et accords d'entreprise. Il a été montré dans la partie 1.1. que, s'agissant des accords d'entreprise, le dépôt en DDTFP n'était pas du tout exhaustif et concernait principalement des accords pour lesquels il existe une aide ou une intervention directe de l'Etat (RTT et épargne salariale) ou les accords signés par des petites entreprises. Dans ces conditions, toute numérisation des accords d'entreprise ou mise à disposition centralisée de ces accords pour les usagers ne résoudrait pas la difficulté essentielle, à savoir l'absence d'exhaustivité de la source qui empêche d'envisager un renseignement pertinent de l'usager. On pourrait même dire qu'une diffusion plus large des accords d'entreprise contribuerait encore à appauvrir la source dans la mesure où l'une des raisons du non dépôt de certains accords d'entreprise est le souci de confidentialité des entreprises : celles-ci ne souhaitent en effet pas que leurs concurrents ou leurs clients puissent connaître de leurs difficultés financières à travers l'accès à des accords signés à l'intérieur de l'entreprise.

Dès lors, il n'est pas envisageable de développer un outil qui combinerait accords de branche et accords d'entreprise. En toute hypothèse, comme l'a montré la partie 1.2. du rapport, les services de renseignement – qu'ils soient administratifs ou gérés par les organisations représentatives patronales ou syndicales – ou les représentants des salariés dans l'entreprise constituent souvent un intermédiaire obligé pour permettre une compréhension des textes. La demande des usagers porte sur leur cas individuel et non sur un texte. Il y a nécessairement un travail de traduction de la demande concrète de l'usager en langage juridique et ce travail nécessite souvent l'intervention d'un tiers qui ait un minimum de maîtrise des concepts juridiques et du droit du travail. Les NTIC ne suppriment pas ce besoin de médiation, qu'il passe par le recours à des avocats, à des syndicats, à des fédérations professionnelles ou à des services administratifs de renseignement.

1.3.1.3 Dans les relations avec les entreprises, l'administration continue à privilégier des échanges papier et n'a pas mis en place de procédure numérisée de transferts des accords

S'agissant des relations avec les usagers, les NTIC pourraient également être utilisées pour développer des transferts de données numériques. La mission a constaté que tel n'était pas encore le cas aujourd'hui :

- les accords d'entreprise sont déposés en plusieurs exemplaires papier dans les services des DDTEFP ;
- les accords de branche sont également déposés en plusieurs exemplaires papier dans les DDTEFP et ils sont ensuite transmis toujours sous forme papier vers la DRT.

Ces procédures papier n'ont donc pour l'instant pas été affectées par la numérisation.

1.3.2 La pluralité des outils développés a pour l'instant limité l'impact des NTIC sur l'amélioration de l'efficacité de l'administration

L'impact des NTIC sur l'information sur de droit conventionnel n'est pas limité à la question de l'accès des usagers aux textes et des relations entre les usagers et l'administration. Il renvoie aussi à plusieurs enjeux en termes d'efficacité administrative et de modernisation de l'Etat. S'agissant du droit conventionnel, plusieurs projets ont été développés depuis la fin des années 1990 par le ministère du travail mais les résultats apparaissent aujourd'hui décevants, faute d'une identification suffisamment explicite des besoins.

1.3.2.1 Le projet de numérisation des accords d'entreprise a échoué faute d'une identification claire des besoins

Un projet de numérisation des accords d'entreprise déposés dans les DDTEFP a été lancé à la fin des années 1990, initialement pour permettre d'assurer un suivi des politiques publiques dont la mise en œuvre passe par la signature d'accords d'entreprise (projet PDC – Point de documentation unique).

Toutefois, à cet objectif de suivi de politiques, s'est ajouté un objectif d'archivage des accords d'entreprise déposés dans les DDTEFP, ce qui a conduit à choisir un système de scannérisation sous format image des accords. Ce choix technique était incompatible avec les besoins de suivi des politiques, qui nécessitait le recours à un format texte. Par ailleurs, une revue de projet financée par la DAGEMO a fait apparaître des défaillances dans les procédures de recettes du projet applicatif, si bien que celui-ci ne fonctionne pas aujourd'hui.

Au-delà de ces difficultés techniques, la mission considère que les limites principales de ce projet de numérisation des accords d'entreprise tiennent à deux raisons majeures, externes au projet lui-même :

- d'une part, l'absence d'exhaustivité du dépôt compromet fortement l'intérêt même de la procédure et donc *a fortiori* l'intérêt d'une numérisation ;
- d'autre part, les besoins de suivi des politiques passant par des accords d'entreprise impliquent le plus souvent des données qui vont au-delà du simple accès au texte de l'accord (analyse des processus de négociation, comparaison entre entreprises signataires d'accords et entreprises non signataires d'accords, enquêtes sur les motivations de la signature des accords...). Une numérisation des accords ne peut pas répondre à ces besoins liés, pour chaque dispositif, à des questions spécifiques.

1.3.2.2 Les outils utilisés pour le suivi des politiques privilégièrent les données quantitatives et l'exhaustivité sur des analyses qualitatives

Les outils utilisés pour assurer une remontée des informations et un suivi de la politique conventionnelle diffèrent pour les conventions de branche et les accords d'entreprise et, à l'intérieur même des accords d'entreprise, les outils et les procédures ne sont pas identiques pour les accords dits de droit commun et pour les accords relatifs à l'épargne salariale.

Pour les accords de branche, le principal outil de suivi est BDCC, un outil géré par la DRT. En effet, les accords arrivent sous format papier à la DRT et des agents du bureau assurent une saisie du contenu des clauses des accords traités. Par ailleurs, BDCC est également utilisé pour produire l'IDCC, l'identifiant des conventions collectives utilisé par la DRT.

La base de données BDCC a permis d'automatiser le processus de production du bilan annuel de la négociation collective et a constitué lors de son élaboration un progrès. Aujourd'hui toutefois, cet outil apparaît dépassé techniquement et surtout, les informations qu'il produit sont pauvres en contenu.

L'objectif d'exhaustivité conduit à un travail très lourd d'interprétation juridique, pour des textes dont la couverture peut être très réduite en nombre de salariés concernés. En outre, les clauses elles-mêmes ne sont pas saisies dans la base, ce qui nécessite de revenir aux textes pour procéder à des analyses plus fines.

S'agissant des accords d'entreprise de droit commun (hors épargne salariale, intéressement et participation), la remontée d'information vers la DARES se faisait jusqu'à 2001 par une procédure papier : le système DESTIN reposait sur des fiches qui étaient remplies au niveau régional dans les DRTEFP puis ensuite transmises à la DARES pour nourrir le bilan annuel de la négociation collective sur la partie accords d'entreprises. En 2002, le système papier DESTIN a été remplacé par l'application AGLAE « dépôt des accords ». AGLAE est une ligne d'applicatifs développés par la DGEFP sur lequel s'est greffé un petit module de remontées d'informations sur les accords d'entreprise. Ce module est implanté dans les DDTEFP, si bien que ce sont les DDTEFP qui remplissent désormais les fiches AGLAE et non plus les équipes régionales des DRTEFP. Les fiches AGLAE sont ensuite remontées vers la DARES puis traitées par elle. Leur contenu est moins développé que le précédent système DESTIN et l'applicatif est maintenu dans des conditions difficiles.

Dans le bilan 2002 de la négociation collective, ces difficultés liées aux procédures de remontée d'information sont bien décrites et aboutissent à des données qui perdent toute crédibilité pour rendre compte de la réalité de la négociation sociale dans l'entreprise.

Au-delà même des difficultés techniques posées par le système d'information droit conventionnel (composé de la base de données PDC et de l'application AGLAE « dépôt des accords d'entreprise ») la mission s'interroge sur son apport. Construit sur une source qui n'est pas exhaustive (le dépôt) et fournissant des informations pauvres, il n'est de ce fait pas utilisé pour suivre les politiques. La quasi-totalité des études de la DARES recourent à d'autres sources d'information (enquêtes REPONSE, enquêtes ACEMO, enquêtes *ad hoc* sur tel ou tel dispositif). En outre, les comptages auxquels il aboutit sont de moins en moins fiables. Ces outils n'ont donc aujourd'hui ni impact opérationnel, ni impact en termes d'études.

S'agissant des accords d'entreprise dans le domaine de l'épargne salariale enfin, les remontées d'information sont traitées à part, sous la forme d'un formulaire de quatre pages que les DDTEFP doivent remplir et qui remonte à la DRTE. La mission s'interroge sur la pertinence de cet outil, dès lors que la DARES a parallèlement développé son propre outil de suivi des politiques d'épargne salariale à travers l'enquête PIPA.

Deuxième Partie - L'information sur les conventions collectives dans cinq pays européens

L'analyse comparative de l'IGAS vise à identifier, dans différents pays européens, la façon dont les salariés comme les employeurs sont informés sur le droit des conventions collectives. Dans l'accès à l'information, deux questions ont été approfondies dans les différents pays : quels sont les différents supports qui permettent de diffuser l'information sur le droit conventionnel (publications papiers, sites Internet, CD-Rom...) ? Quels sont les intermédiaires qui contribuent à expliquer le droit conventionnel et à renseigner concrètement les salariés comme les employeurs ?

Cinq pays européens ont été retenus par la mission, avec le souci à la fois de diversifier l'échantillon d'un point de vue institutionnel et de retenir des pays qui connaissent une part importante de droit conventionnel dans l'ensemble du droit du travail. Pour cette raison, et conformément aux typologies traditionnellement utilisées en comparaison internationale, ont été retenus deux pays scandinaves (Suède, Danemark), deux pays relevant d'un modèle continental (Allemagne, Belgique) et un pays du Sud de l'Europe (Espagne). Le Royaume-Uni a été écarté car il s'agit du seul pays d'Europe où la négociation de branche a totalement disparu⁴⁰, or l'un des enjeux majeurs de la mission tenait justement à l'articulation de l'information entre les différents niveaux de négociation.

L'implication des différents acteurs publics et sociaux dans l'information sur le droit conventionnel dépend d'un premier élément essentiel, à savoir la nature même du droit conventionnel, qui apparaît très différente dans les différents pays européens visités. Une distinction fondamentale entre deux groupes de pays peut être opérée sur la base de ce critère :

- des pays où les textes conventionnels relèvent du droit privé et où l'information est de ce fait intégralement prise en charge par les organisations patronales et syndicales, à l'exclusion de toute intervention de l'Etat. Ce sont concrètement les fédérations de branche syndicales et patronales, productrices des normes conventionnelles, qui gèrent intégralement les procédures de publicité, l'accès aux textes et le renseignement des usagers. Il n'existe en revanche aucun outil centralisé de publicité ou de diffusion des conventions collectives. Les deux pays scandinaves visités – la Suède et le Danemark – entrent dans cette catégorie ;

⁴⁰ La mission a eu connaissance d'un travail récemment réalisé pour le compte de la Commission européenne par une équipe de chercheurs de l'université de Warwick, portant sur quatre pays : Belgique, Allemagne, Italie et Royaume-Uni. La Belgique, l'Allemagne et l'Italie sont caractérisés comme trois pays relevant d'un modèle de « décentralisation organisée » de la négociation collective – traduisant le maintien de conventions sectorielles cadres, dans un contexte où la place de la négociation d'entreprise s'accroît.

Cf. Paul Marginson, Keith Sisson and James Arrowsmith, « Between Decentralization and Europeanization : Sectoral Bargaining in Four Countries and Two Sectors », , European Journal of Industrial Relations, juillet 2003

- des pays où les textes conventionnels relèvent à la fois du droit privé, de par leur genèse, et du droit public à travers des mécanismes d'extension publique⁴¹. Les procédures publiques légales d'extension confèrent un effet *erga omnes* aux textes conventionnels qui s'appliquent donc au-delà du champ des seuls signataires des accords. L'existence de ces procédures publiques, en général accompagnée d'une implication plus globale des pouvoirs publics dans la définition même des droits des salariés ou dans les procédures de contrôle, fonde, dans ces pays l'intervention de l'Etat en matière de publicité, de publication des accords et de renseignement du public sur le droit conventionnel. A des degrés divers, la Belgique et l'Espagne font partie de cette catégorie. La France appartient également à cette catégorie de pays.

Par rapport à ces deux groupes de pays, l'Allemagne est dans une situation intermédiaire. Une partie du droit conventionnel s'analyse comme un droit totalement privé et les partenaires sociaux sont particulièrement vigilants à ce que l'accès au texte et l'information sur ce droit conventionnel demeurent strictement de la compétence des signataires des accords. L'Etat intervient dans une logique minimaliste : possibilité d'accès aux textes mais dans des conditions très restrictives, gestion de procédures d'extension limitées de fait à quelques secteurs particuliers.

L'existence ou non de procédures d'extension apparaît ainsi comme l'un des critères déterminant de la construction d'une typologie de pays, si l'on s'intéresse à la question de l'information sur les conventions collectives.

Par ailleurs, l'analyse comparative a été conduite en distinguant la question de l'accès aux accords de branche de celle de l'accès aux accords d'entreprise, dans la mesure où les différences juridiques et procédurales entre pays ne sont pas les mêmes pour ces deux catégories de textes. Cette présentation ne doit toutefois pas conduire à surévaluer les différences : bien souvent, pour le salarié, l'accès aux accords de branche et aux accords d'entreprise, tout comme le renseignement effectif sur ses droits, se fait d'un même bloc, par l'intermédiaire de son représentant syndical dans l'entreprise.

Quatre points seront analysés successivement dans cette partie comparative :

- l'accès aux textes mêmes des conventions constitue l'un des premiers éléments de l'information des usagers. S'agissant des conventions de branche, l'existence de procédures d'extension fonde un accès public et élargi aux textes des conventions de branche, alors que l'absence de telles procédures conduit à un accès aux textes limités aux seuls signataires des accords – employeurs affiliés aux fédérations patronales d'un côté, salariés syndiqués de l'autre (partie 1) ;
- pour ce qui concerne les accords d'entreprise, la situation juridique est plus homogène entre les différents pays, où l'employeur a une obligation d'information des salariés. Dans les faits cependant, on constate que ce sont les représentants des salariés présents dans l'entreprise qui assurent la diffusion des textes conventionnels négociés dans l'entreprise (partie 2) ;

⁴¹ Ce statut intermédiaire du droit conventionnel est particulièrement manifeste en Belgique. Une procédure de demande d'avis a été engagée en avril 2003 devant la Cour d'arbitrage pour savoir si une convention collective étendue, publiée au Moniteur belge en annexe de l'arrêté royal d'extension, avait une valeur réglementaire ou une valeur conventionnelle privée.

- seules les fédérations patronales et syndicales sont en capacité, dans les différents pays, de dispenser des informations adaptées aux demandes respectives des employeurs et des salariés (partie 3) ;
- enfin, tous les pays européens ont connu, à des degrés divers, des processus de décentralisation de la négociation collective vers l'entreprise avec une évolution de la place des négociations de branche, ces transformations étant à l'origine de nouveaux besoins d'information (partie 4).

2.1 L'organisation de l'accès aux textes conventionnels de branche dépend de la place des procédures d'extension dans chacun des pays

La diversité des systèmes juridiques des différents pays étudiés est à l'origine d'une grande diversité de situations dans l'accès même aux textes des conventions de branche. Elle s'explique principalement par la place des procédures d'extension, qui conduisent à distinguer trois groupes de pays : les pays scandinaves, l'Allemagne, et les autres pays étudiés, à savoir la Belgique et l'Espagne qui sont dans des situations plus proches de la France.

2.1.1 *Les procédures d'extension sont différentes dans les pays européens étudiés*

Deux types principaux d'extension doivent être distingués en droit⁴² :

- le premier type d'extension est celui où un salarié est employé dans une entreprise adhérente à une organisation patronale signataire d'un accord alors que lui-même n'est pas syndiqué ou est syndiqué à un syndicat non signataire. Dans tous les pays visités par la mission, dans cette situation, les conventions collectives s'appliquent à l'ensemble des salariés de l'entreprise adhérente, que les salariés soient ou non syndiqués. Une distinction doit être opérée entre deux groupes de pays : en Espagne et en Belgique – de même qu'en France - cette extension à tous les salariés de l'entreprise est explicitement régie par la loi. En revanche, en Suède, au Danemark et en Allemagne, les employeurs dans leur immense majorité appliquent automatiquement les dispositions négociées également aux salariés non affiliés⁴³, alors même qu'il n'existe pas d'obligation juridique en ce sens ;
- le second type d'extension concerne le cas des entreprises qui ne sont pas adhérentes des fédérations patronales signataires des accords de branche. Là encore, deux formes d'extension doivent être distinguées. Dans le cas le plus fréquent en Europe (9 pays sur 15 au sein de l'Union européenne), une extension légale s'applique : à certaines conditions (de représentativité, de légalité, de couverture...), tout ou partie d'une convention peut être étendue à des entreprises non couvertes d'un secteur.

⁴² « Les mécanismes d'extension des conventions collectives au sein des pays membres de l'Union européenne », Etude menée par l'Université catholique de Louvain, Institut des sciences du travail, 1999, www.trav.ucl.ac.be

La présentation reprise dans la présente synthèse simplifie pour partie les différentes procédures d'extension existantes, qui sont présentées de façon plus détaillée dans le rapport de l'IST réalisé pour le compte de la Commission européenne.

⁴³ Il s'agit donc d'une forme d'extension volontaire, qui peut éventuellement subir quelques exceptions

Le mécanisme fonctionne par l'intervention des pouvoirs publics, en général le ministère chargé du travail, à la demande des parties ou plus rarement de sa propre initiative. Dans l'échantillon de pays étudiés, la Belgique et l'Espagne appliquent de telles procédures. L'Allemagne le fait également mais pour un nombre très limité de conventions, car les parties aux conventions font rarement une demande d'extension. En revanche, il n'existe pas de telles procédures d'extension dans les pays scandinaves. En Suède comme au Danemark, les syndicats très puissants peuvent exercer des pressions directes ou indirectes sur les entreprises non affiliées, en les poussant à adhérer aux conventions existantes si elles ne sont pas adhérentes aux organisations d'employeurs signataires. La couverture conventionnelle est de ce fait très large mais ne repose pas du tout sur des procédures légales d'extension.

Cette diversité des mécanismes d'extension façonne dans les différents pays des procédures d'accès aux textes conventionnels de branche totalement différentes :

- lorsque est prévue la possibilité d'une extension légale, les conventions collectives de branche sont déposées auprès de l'administration de l'Etat qui les enregistre. En revanche, quand il n'existe pas de mécanisme d'extension par les pouvoirs publics, aucune procédure de dépôt et d'enregistrement n'est mise en place ;
- l'existence de procédures d'extension légale s'accompagne généralement d'un contrôle de légalité, plus ou moins approfondi selon les pays, des accords de branche ;
- en cas d'extension légale d'une convention, l'administration assure une large diffusion du texte, alors qu'elle s'abstient d'assurer cette mission s'il s'agit d'une convention non étendue.

2.1.2 Dans les pays scandinaves, les fédérations patronales et syndicales de branches garantissent un accès effectif aux textes des conventions de branche, en l'absence de toute procédure de publicité publique

Les pays scandinaves visités considèrent le droit conventionnel comme un droit purement privé, ce qui conduit à une absence totale de procédures d'enregistrement public des conventions ou de publicité officielle :

- les conventions de branche ne sont déposées dans aucun organisme public quel qu'il soit ;
- il n'existe aucune forme de publicité officielle ni de diffusion publique sur les conventions de branche.

De ce fait, il n'existe aucune procédure de diffusion systématique des conventions de branche, que ce soit par un site Internet ou à travers une publication papier officielle. En outre, il ne pèse sur les négociateurs aucune obligation juridique de diffusion des accords signés.

Pour autant, au Danemark comme en Suède, de l'avis unanime des interlocuteurs des missions⁴⁴, il n'y a aucune difficulté d'accès aux textes des accords de branche. En effet, l'accès même aux textes pour les employeurs comme pour les salariés y est facile pour deux raisons :

⁴⁴ Les interlocuteurs visés ici sont aussi bien les interlocuteurs syndicaux et patronaux que publics. Leurs propos sont, sur ce point, confirmés par les universitaires et également par les juges du travail, pourtant témoins des situations de conflit.

- en premier lieu, la diffusion de l'information aux salariés se fait par l'intermédiaire du mouvement syndical, qui est particulièrement puissant. Au Danemark dans un contexte de représentation syndicale très unifiée (LO joue un rôle dominant) et en Suède dans un contexte de pluralisme syndical (avec trois syndicats principaux LO pour les cols bleus, TCO pour les cols blancs et SACO pour les diplômés de l'enseignement supérieur), les taux de syndicalisation dépassent 80 % de la population salariée. De ce fait, les fédérations syndicales disposent de moyens considérables qui leur permettent d'assurer directement la diffusion des textes conventionnels auprès de leurs adhérents ;
- du côté des employeurs, l'absence de procédures publiques d'extension fait que seuls les employeurs membres des fédérations patronales se voient appliquer les conventions de branches. Et dans ce cas-là, ils reçoivent systématiquement le texte par la fédération. Dans la mesure où les fédérations d'employeurs ont généralement des accords de démarcation entre elles pour savoir quel type d'activité relève de quelle fédération, la plus grande partie des difficultés liées au rattachement des employeurs à telle ou telle branche est par ailleurs résolue.

L'accès au « bon texte » est par ailleurs simplifié dans ces deux pays du fait de la structure des conventions de branche. En effet, la plupart des conventions de branche sont renégociées intégralement selon un rythme déterminé, sans procédures d'avenants successifs. Dans le cas du Danemark, s'y ajoute le fait que la très grande majorité des conventions de branche pour le secteur privé sont renégociées en même temps.

Le processus de renégociation des accords de branche au Danemark

Dans le secteur privé, le système danois de négociation collective est quasi-totalement coordonné entre les différents secteurs par la principale organisation patronale DA et la principale organisation syndicale LO. En effet, dans la mesure où plusieurs accords collectifs peuvent être en vigueur au sein d'une même entreprise (en général entre 2 et 10 accords au sein d'une même entreprise), il est absolument essentiel du point de vue des employeurs que le contenu des accords renégociés soit comparable, en tout cas très proche, dans ces différentes négociations collectives. Il est en effet difficilement soutenable d'avoir des salaires ou des temps de travail qui évoluent de manière trop différente selon les différentes catégories de personnel, en fonction des conventions collectives dont elles relèvent. Tout en souhaitant développer des négociations décentralisées au niveau des entreprises, les organisations patronales sont donc demeurées attachées aux procédures centralisées de renégociation des accords nationaux qui encadrent la négociation locale des accords d'entreprises.

C'est pourquoi la quasi-totalité des accords collectifs nationaux pour le secteur privé expirent à la même date et sont renouvelés en même temps pour une période identique. Il n'y a aucun avenant pendant la période d'application de ces accords collectifs. Le précédent renouvellement, s'agissant du secteur privé, a eu lieu en février 2000 – pour une période de 4 ans allant du 1^{er} mars 2000 au 1^{er} mars 2004. Habituellement, les périodes d'application des accords sont de deux ans et les précédents accords nationaux étaient valables pour la période du 1^{er} mars 1998 au 1^{er} mars 2000. L'autre particularité est que les accords sont renouvelés en bloc : le conciliateur fait un « paquet » avec l'ensemble des accords et le vote des salariés, qui doivent approuver les accords, s'applique donc à l'ensemble du paquet des accords et non aux seuls accords les concernant.

Considérant le droit conventionnel comme leur « propriété » (le terme a été plusieurs fois utilisés tant par les interlocuteurs syndicaux que patronaux), les fédérations de branche sont donc particulièrement soucieuses d'en assurer elles-mêmes la diffusion auprès de leurs adhérents sous la forme qu'elles décident.

Pour la publication sous un format papier des textes des conventions, plusieurs pratiques ont été identifiées :

- en Suède, il est fréquent que les fédérations patronales distribuent à leurs adhérents un « guide de l'employeur » régulièrement réactualisé sur la base des renégociations de l'accord de branche. De même, l'exemple d'une entreprise danoise du secteur de la métallurgie a montré que, pour le directeur des ressources humaines, le classeur présentant le texte intégral de la convention commenté était un outil de travail quotidien ;
- au Danemark, un autre exemple a été donné à travers la publication du texte de la convention collective du secteur financier sous le double timbre de l'organisation patronale et de l'organisation syndicale, chacune des deux fédérations finançant la publication au *prorata* du nombre d'exemplaires de l'accord qu'elle souhaite avoir ;
- en Suède, d'autres fédérations syndicales ont pour pratique de distribuer le texte intégral des conventions collectives de branche aux délégués syndicaux et de ne distribuer que des résumés à leurs adhérents.

Pour la mise en ligne des textes des conventions de branche par les fédérations, plusieurs pratiques peuvent également être observées, qui se séparent principalement en deux catégories : soit un accès gratuit et généralisé au texte de la convention de branche sur le site de la fédération (par exemple, cas du syndicat Metall en Suède, ou de la fédération patronale du bâtiment au Danemark) ; soit un accès au texte de la convention réservé aux seuls adhérents avec un système de mot de passe. Cette question de l'accès aux textes sur Internet réservé ou non aux seuls adhérents semble assez largement débattu au sein même des fédérations et l'évolution va plutôt vers une ouverture progressive, vers un accès libre et gratuit.

2.1.3 En Allemagne, la baisse des taux d'adhésion aux organisations de branche et la faible intervention de l'Etat peuvent conduire à de réelles difficultés d'accès aux textes conventionnels de branches

En Allemagne, comme dans les pays scandinaves, les conventions collectives sont considérées comme la propriété des partenaires sociaux. Par ailleurs, les conventions ne s'appliquent directement qu'aux signataires ou à leurs membres, sauf cas d'extension. Dans un contexte très proche de celui des pays nordiques, il paraît logique que les organisations patronales et syndicales soient seules chargées de fournir l'accès aux textes négociés, et ce uniquement à leurs membres.

Cependant, l'Allemagne diverge des pays scandinaves par le fait que son taux de syndicalisation est compris entre 20 et 30 %⁴⁵ et diminue tendanciellement. Le DGB comptait par exemple 8,3 millions d'adhérents fin 1998 contre 7,9 fin 2001, alors qu'il a absorbé entre-temps d'autres syndicats, notamment le DAG, *Deutsche Angestelltengewerkschaft* (« syndicat allemand des employés »), fort de 480.000 personnes. En outre, malgré la diminution du nombre de syndiqués, le taux de couverture conventionnelle reste à peu près stable.

⁴⁵ Le taux brut de syndicalisation, qui s'élève à 30 % est calculé toutes adhésions confondues en intégrant les retraités ; le taux net, qui s'élève à 20 % est calculé sur la base des adhésions des personnes en activité.

Il serait toujours, selon le ministère fédéral du travail, de l'ordre de 90% : de plus en plus d'employeurs non affiliés, ou ayant quitté leur fédération professionnelle, soit signent des « conventions de reconnaissance », soit font référence à la convention de branche dans le contrat de travail individuel. Les salariés non syndiqués travaillant dans ce type d'entreprise et ne bénéficiant pas de Comité d'entreprise (*Betriebsrat*)⁴⁶ sont ceux qui sont confrontés aux plus grosses difficultés d'accès aux conventions de branche.

Contrairement aux pays scandinaves, il existe un certain nombre d'obligations légales en matière de dépôt des accords et une procédure d'extension des conventions de branches dans certains secteurs. Toutefois, ces procédures publiques ne se traduisent pas par une publication par les pouvoirs publics des textes conventionnels de branche. Il est à noter que les quelques conventions étendues⁴⁷, notamment les principales conventions du bâtiment, sont pour la plupart accessibles sur le site de l'agence fédérale pour l'emploi, et que les partenaires sociaux signataires doivent les fournir à toute personne qui le leur demande, contre remboursement.

2.1.3.1 Le dépôt des conventions collectives auprès du ministère fédéral du travail rend possible un accès physique aux textes conventionnels mais ne se traduit pas par des publications

La loi sur la négociation collective oblige les partenaires sociaux à adresser au ministre fédéral du travail, dans le mois qui suit la signature de la convention et de ses avenants, l'original ou une copie certifiée conforme ainsi que deux autres exemplaires. Ils doivent par ailleurs l'informer de la caducité des conventions dans un délai d'un mois. Lorsque l'un des signataires accomplit ces obligations, ses partenaires en sont alors libérés. Tout manquement est passible d'une amende. Dans les faits cependant, aucune sanction n'est appliquée si le texte n'est pas envoyé dans les délais, ni même envoyé du tout.

Les textes conventionnels ne sont jamais publiés par le ministère. En revanche, le service du registre met à jour tous les trimestres la liste des conventions étendues, classées par secteurs d'activité. Y figurent l'objet de la convention, sa date d'entrée en vigueur, la date de l'extension. Ce document, d'une trentaine de pages, est distribué gratuitement et en grand nombre. Il n'est cependant pas accompagné par les textes.

Par ailleurs, toute personne peut se rendre à Bonn au service du registre fédéral à Bonn, où elle peut faire des photocopies des textes des conventions, étendues ou non étendues. Il n'est pas nécessaire de faire valoir un quelconque intérêt pour avoir accès au registre. En revanche, le service n'envoie pas le texte à la demande, or peu de personnes se déplacent dans les faits.

Quant au journal officiel fédéral, le *Bundesanzeiger*, il publie la déclaration. En revanche, il ne publie pas le texte des conventions, même étendues, qui ne figurent donc pas en annexe à la déclaration d'extension.

⁴⁶ Selon une enquête IAB, plus de la moitié des salariés du secteur privé travaillerait dans une entreprise sans *Betriebsrat*.

⁴⁷ Au 1^{er} janvier 2002, 542 conventions de branche étaient étendues, soit 3% du nombre de conventions de branche en vigueur dans le secteur privé.

Le ministère, à la demande d'universitaires qui voulaient que toutes les conventions collectives soient accessibles sur Internet, a abandonné cette idée il y a quelques années. Outre le coût important d'une mise en ligne du stock (une étude de faisabilité l'a évalué à 24 millions DM, soit environ 12 millions €), plusieurs réunions avec les partenaires sociaux, très opposés, l'ont dissuadé d'accéder à cette demande.

2.1.3.2 L'accès aux textes conventionnels de branches est assuré par les fédérations d'employeurs et les syndicats pour leurs adhérents, ce qui peut conduire à de réelles difficultés d'accès pour les non adhérents

Les interlocuteurs de la mission sont presque tous unanimes : l'information sur les conventions collectives doit être assurée par les partenaires sociaux signataires. A cela deux raisons : le texte des conventions leur appartient, et l'information sur les textes conventionnels est l'un de leurs principaux "produits d'appel" pour recruter des membres dans un contexte de diminution du nombre d'adhérents. Dans ce domaine, les politiques officiellement menées par les organisations patronales et syndicales sont très convergentes, même si sur le terrain, les représentants syndicaux ne peuvent ignorer la demande d'information de salariés non syndiqués.

Aucun texte n'oblige expressément les partenaires sociaux à transmettre les conventions collectives à leurs membres. Cependant, cette mission est inhérente au système allemand de négociation collective, dans la mesure où, hormis les quelques cas d'extension, les conventions ne s'appliquent directement qu'aux entreprises dont l'employeur adhère à une organisation signataire. De plus, les organisations patronales et syndicales considèrent que la diffusion du texte même des conventions est l'une des prestations de service essentielles qu'elles fournissent à leurs adhérents.

Du côté patronal par exemple, les entreprises membres de Metall NRW⁴⁸ ont accès au texte des conventions sur l'intranet de l'association grâce à un mot de passe, et ont un classeur, afin de pouvoir mettre facilement à jour la version papier dont elles disposent. De même, les chefs du personnel des deux entreprises relevant de branches différentes (chimie et métallurgie) que la mission a pu rencontrer reçoivent chacun les avenants aux conventions dès qu'ils sont signés, et possèdent un classeur fourni par l'organisation patronale qu'ils peuvent mettre à jour. Soucieuse d'informer leurs adhérents, les associations patronales sont en revanche très opposées à la diffusion sans restrictions des textes conventionnels. L'association Metall NRW, lorsqu'elle a appris que le ministère du *Land* adressait au barreau des avocats un exemplaire de chaque convention collective qu'il recevait, s'est plainte et a exigé que cette pratique cesse, au nom du "copyright".

De la même façon, les syndicats sont très attentifs à ne distribuer qu'à leurs membres les textes conventionnels. Dans la plupart des branches, ceux-ci, grâce à des mots de passe, peuvent accéder sans difficultés aux textes des conventions collectives sur les sites Internet régionaux du syndicat⁴⁹.

⁴⁸ Organisation d'employeurs de la métallurgie dans la Rhénanie du Nord Westphalie

⁴⁹ A noter cependant que les textes des conventions applicables dans le Bade-Wurtemberg sont disponibles *in extenso* sur le site d'IG Metall Bade-Wurtemberg, mais à chaque page figure la mention "Seuls les membres d'IG Metall ont un droit d'utilisation de cette convention collective". Cette exception est peut-être due à la spécificité des conventions conclues par IG Metall dans la métallurgie : considérées

Les adhérents peuvent aussi aller rencontrer le permanent syndical de la circonscription. D'ailleurs, dans le secteur de la métallurgie, le site d'IG Metall⁵⁰ présente parmi les questions les plus fréquemment posées, celle-ci : "Où puis-je trouver le texte des conventions collectives ?" La réponse d'IG Metall est la suivante : "Les membres d'IG Metall s'adresseront à la circonscription dont ils dépendent. Pour les non syndiqués : quelques ministères régionaux du travail mettent à disposition les conventions contre remboursement. Merci de vous renseigner auprès d'eux". Le responsable IG Metall de la circonscription d'Aschaffenburg archive ainsi dans son bureau l'ensemble des conventions collectives et d'entreprise signées dans son ressort, et peut ainsi à tout moment présenter la convention lors d'un entretien personnel, voire la commenter.

Le bureau IG Metall du *Land* de Rhénanie du Nord Westphalie édite un Cd-rom à usage exclusivement interne où se trouve un registre de toutes les conventions collectives applicables dans le *Land* et le texte même des conventions de branche. Ce Cd-rom, destiné aux permanents d'IG Metall, notamment aux négociateurs, n'est pas vendu.

Si la politique de diffusion des textes officiellement revendiquée par les syndicats est claire, sa mise en œuvre prouve que sur le terrain, les syndicalistes sont plus nuancés. Ils admettent recevoir et renseigner aussi les non-syndiqués sur leurs droits conventionnels, notamment lorsqu'ils travaillent dans des PME. De même, quand est sur le point d'être signée une convention dérogeant aux règles conventionnelles habituelles (sauvegarde de l'emploi dans une entreprise en difficulté), le syndicat IG Metall Rhénanie du Nord Westphalie organise au sein de l'entreprise des réunions d'information sur le texte, où sont conviés non seulement les membres du syndicat, mais aussi les non affiliés.

Comme l'ont expliqué à la mission plusieurs interlocuteurs, la ligne de partage en matière de diffusion de l'information est la suivante : dès que le document mis à disposition peut être utilisé dans une procédure judiciaire, dans le cadre d'un contentieux, il doit être réservé aux membres de l'organisation patronale ou syndicale.

Cette politique de diffusion des textes par les fédérations aboutit à de réelles difficultés d'accès aux textes pour les non syndiqués, comme les entretiens conduits par la mission auprès d'avocats de droit du travail l'ont montré. Ces difficultés semblent confirmées par la presse juridique : dans un article d'une revue professionnelle⁵¹, un avocat décrit les différents moyens de se procurer les conventions collectives, et donne des "astuces" à ses confrères pour obtenir les textes dans les cas où les clients ne sont pas membres d'une organisation patronale ou syndicale.

comme "conventions-pilotes", elles servent de référence à la très grande majorité des conventions négociées dans ce secteur, voire dans les autres secteurs .

⁵⁰ www.igmetall.de

⁵¹ Fachanwalt Arbeitsrecht, 2/99, Dr Martin Diller, "Wie beschafft man sich Tarifverträge ?" ("comment se procure-t-on les conventions collectives ?")

2.1.4 *En Belgique, l'accès aux textes des conventions collectives de branche est assuré par l'Etat, avec des retards considérables de publication aujourd'hui compensés par une mise en ligne rapide*

Le Belgique est également un pays où le droit conventionnel joue un rôle majeur. Selon un interlocuteur de la mission, on peut considérer que 75 % des normes de travail, collectives et individuelles, sont issues de la négociation collective. Toutefois, contrairement aux pays scandinaves et à l'Allemagne, la place des pouvoirs publics dans l'encadrement des procédures de la négociation collective est considérable. Pour l'essentiel, les conventions collectives de travail sont conclues au sein d'organes paritaires – le Conseil national du travail au niveau national interprofessionnel, les commissions ou sous-commissions paritaires au niveau sectoriel.

Les commissions paritaires, qui forment le cœur de la négociation collective, regroupent, en nombre égal, des représentants d'organisations patronales et des représentants d'organisations syndicales ; leurs présidents, vice-présidents et secrétaires sont en revanche choisis parmi les fonctionnaires du service des relations collectives de travail du ministère de l'emploi et du travail. Leur fonctionnement traduit une imbrication très étroite des compétences entre partenaires sociaux et Etat.

2.1.4.1 *Les procédures d'enregistrement et d'extension donnent lieu à une publicité qui s'est améliorée sur la période récente, avec une mise en ligne des textes conventionnels*

S'agissant des conventions collectives de travail elles-mêmes, leur statut juridique est régi par la loi du 5 décembre 1968, qui n'a pas connu de modification majeure à ce jour. Cette loi définit notamment des procédures de dépôt et d'enregistrement des accords, ainsi que les procédures d'extension par voie d'arrêté royal.

Contrairement à ce qui se passe en France, les procédures de dépôt et d'enregistrement des conventions sectorielles ont des effets juridiques importants et constituent une forme « automatique » d'extension de ces textes signés au sein des commissions paritaires. En termes de procédures juridiques, les étapes sont les suivantes :

- dans un premier temps, la convention collective de travail est déposée auprès du Ministère du travail comme le prévoit l'article 18 de la loi du 5 décembre 1968 ;
- déposée, la convention collective fait l'objet d'un contrôle de recevabilité de la part de la Direction du Greffe du ministère du travail, qui vise à vérifier que les différentes conditions formelles de régularité de la convention sont remplies (signatures, mentions obligatoires, traductions en deux langues principalement) ;
- une fois ces éléments vérifiés, une publicité est effectuée : un avis est publié au Moniteur belge, qui indique la date de signature de la convention, son objet et son numéro d'enregistrement ;
- quinze jours après la publication de cet avis au Moniteur, la convention collective de travail est directement applicable à l'ensemble des employeurs qui relèvent du champ d'application de la commission paritaire au sein de laquelle la convention a été négociée, ainsi qu'à l'ensemble des salariés qu'ils soient ou non syndiqués. L'enregistrement constitue donc en Belgique une forme d'extension.

Toutefois, pour la plupart des conventions collectives, les parties font une demande d'extension. La convention est étendue par voie d'arrêté royal, qui apporte deux effets juridiques complémentaires par rapport à la simple procédure d'enregistrement :

- tout d'abord, une fois l'arrêté royal publié, le non-respect de la convention collective de travail peut faire l'objet de sanctions pénales et l'inspection des lois sociales est habilitée à dresser des procès-verbaux en ce sens⁵² ; avant l'extension par arrêté royal en revanche, seules des sanctions civiles sont applicables ;
- ensuite, après l'extension, les stipulations conventionnelles lient de manière impérative les employeurs, alors que l'employeur a toujours la possibilité de déroger à la convention collective par contrat de travail tant que l'arrêté royal ne l'a pas étendue ; dans la pratique, les cas de dérogations individuelles aux conventions collectives de travail demeurent toutefois rares.

Ces différentes étapes des procédures publiques d'enregistrement et d'extension ont des conséquences directes en termes d'accès aux conventions collectives sectorielles :

- une fois que l'avis d'enregistrement est publié au Moniteur belge, il est possible de se rendre à la Direction du Greffe ou d'écrire pour obtenir une copie de la convention enregistrée ; le Greffe délivre des copies certifiées conformes (sectorielles et d'entreprise) contre paiement d'une rétribution de 1€ par page. La délivrance se fait soit en se déplaçant, soit par courrier avec versement préalable d'un chèque ;
- ensuite, l'arrêté d'extension est publié au Moniteur belge avec en annexe le texte intégral de la convention collective sectorielle. Il est donc possible d'accéder au texte de la convention par ce biais.

Dans la pratique, ce système d'accès aux textes souffrait il y a peu de deux défauts majeurs :

- l'accès aux textes par des demandes auprès du Greffe est une procédure lourde et longue, même si la possibilité de les obtenir par courrier – contrairement au système allemand – constitue un point positif pour l'usager ;
- surtout, les procédures d'extension par voie d'arrêté royal se font en Belgique avec des délais considérables. Au pire des moments, les délais pour étendre une convention ont pu atteindre sept ans. Aujourd'hui, le délai moyen de l'extension est ramené à deux ans. Dans ce contexte, la publication de la convention en annexe de l'arrêté d'extension constitue une mesure de publicité peu opératoire, d'autant que l'enregistrement a déjà apporté une forme d'extension de l'accord.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, l'accès aux conventions collectives sectorielles a été considérablement amélioré par leur mise en ligne dès l'enregistrement sur le site du ministère du travail. Avec la mise en ligne, le nombre de copies papier des conventions demandées au Greffe a très significativement chuté : en 2001, la Direction du greffe avait diffusé 22 000 pages de copies de conventions collectives alors qu'en 2002, ce nombre était tombé à 2 500.

⁵² Le rapport d'activité de l'inspection des lois sociales confirme que l'effectivité du droit conventionnel représente une part significative de son activité. Ainsi en 2000, sur 9373 enquêtes réalisées à la suite de plaintes, 4038 soit plus de 40 % concernaient des conventions collectives soit intersectorielles conclues au sein du CNT, soit sectorielles conclues au sein des commissions paritaires (cf. statistiques d'activité de l'inspection des lois sociales, p. 102, Rapport d'activité 2000).

La mise en ligne des conventions collectives sectorielles par l'administration, dès la phase de l'enregistrement des conventions a ainsi constitué un progrès important non seulement pour l'administration déchargée d'une partie du travail de photocopie, mais également pour les utilisateurs de ces conventions, même si le maniement du site reste difficile du fait de l'absence de consolidation des textes.

2.1.4.2 Dans la pratique, les bases de données réalisées par les “secrétariats sociaux” sont l’outil utilisé par les professionnels pour accéder aux textes des conventions collectives sectorielles

Malgré cette amélioration importante des procédures publiques de publicité, tous les utilisateurs « professionnels »⁵³ des textes des conventions collectives ont recours à des bases de données privées. Il faut toutefois souligner que l'existence et la légitimité des procédures publiques de publicité conditionnent la possibilité même de réaliser de telles bases de données sur les textes conventionnels, comme le cas allemand ou les cas scandinaves le montrent bien par contraste : dans des systèmes où les conventions collectives appartiennent aux négociateurs et ne sont diffusées qu'aux adhérents des organisations signataires, il n'est pas possible de construire de telles bases de données.

Dans le cas belge, les secrétariats sociaux, qui sont des structures d'émanation patronale (cf. partie 3), ont été à l'origine du développement des bases de données sur les conventions sectorielles qui présentent plusieurs atouts en termes d'information :

- elles intègrent la totalité de la hiérarchie des normes applicables aux relations de travail (lois/réglements/conventions sectorielles) et non uniquement les conventions sectorielles ;
- elles intègrent les modifications au fur et à mesure dans les textes des conventions alors que tel n'est pas le cas de l'outil public, où les textes sont mis en ligne au fur et à mesure sans consolidation ;
- enfin, ces bases de données privées comprennent généralement de nombreux éléments complémentaires par rapport aux textes : éléments de jurisprudence, explications en langue courante, voire mini-systèmes experts permettant par exemple de calculer des salaires dans les différents secteurs ou encore les délais de préavis en fonction de l'ancienneté, de la qualification et du secteur d'activité.

La plupart des interlocuteurs de la mission utilisent ainsi une base de données, qui est produite par la VEV (*Vlaams Economisch Verbond*), la fédération patronale flamande⁵⁴. C'est le cas de la fédération patronale (la FEB), des services d'information de la Confédération des syndicats chrétiens, du tribunal du travail. C'est également le cas des services de contrôle et de renseignement du ministère du travail. Les secrétariats sociaux eux-mêmes qui réalisent des bases de données concurrentes utilisent bien entendu leur propres bases de données.

⁵³ Par utilisations « professionnels » on entend ici les syndicats, les fédérations patronales, l'inspection des lois sociales du ministère du travail et les tribunaux du travail.

⁵⁴ Juridisk consitue également l'outil utilisé par la Confédération des syndicats chrétiens pour diffuser l'information. Cette base de données est également utilisée par les services de l'inspection des lois sociales, tant pour leurs activités de contrôle que de renseignement (cf. ci-dessous).

2.1.5 En Espagne, l'effet erga omnes des conventions collectives "statutaires" et la possibilité d'une extension par l'administration conduisent l'Etat à jouer un rôle essentiel dans la diffusion des textes sectoriels

Le système espagnol actuel des relations du travail se veut être un élément parmi d'autres du passage à la démocratie qu'a connue le pays à partir des années 1970. Il est donc caractérisé par la volonté d'accroître le rôle des partenaires sociaux dans le cadre d'une négociation collective active : leur autonomie a été reconnue par la Loi organique sur la liberté syndicale de 1985 et plusieurs réformes législatives ont été adoptées dans les années 1990 pour établir un nouveau rapport entre loi et négociation collective. Cependant, le poids traditionnel de la loi continue de marquer la culture juridique espagnole et plus précisément le système des relations du travail. C'est pourquoi l'administration a toujours une importance majeure, même si l'intervention étatique dans le domaine du travail tend peu à peu à se réduire pour se concentrer sur les politiques d'emploi.

2.1.5.1 Les conventions collectives statutaires ont un effet erga omnes

La Constitution espagnole⁵⁵ donne aux conventions collectives une "force contraignante". La convention collective a en Espagne la force juridique d'une norme, supérieure au contrat dans la mesure où son application devient obligatoire sans qu'il ne soit besoin d'inclure ses stipulations dans le contrat de travail.

En outre, toute convention collective qui satisfait aux exigences du titre III du "Statut des travailleurs"⁵⁶ est réputée être "statutaire", c'est à dire qu'elle possède alors un effet *erga omnes*, accentuant ainsi sa proximité avec les normes juridiques légales ou réglementaires. La convention est alors généralisée à toutes les entreprises et tous les salariés entrant dans le champ d'application déterminé par les partenaires sociaux dans la convention, indépendamment de leur affiliation aux associations ou syndicats signataires de la convention. Cet effet *erga omnes* n'intervient donc pas par un acte administratif d'extension *a posteriori*. Plusieurs conditions doivent être remplies pour qu'une convention puisse devenir statutaire :

En premier lieu, les signataires de la convention doivent satisfaire aux conditions de représentativité prévues par la loi, définies par référence aux résultats des élections dans les entreprises des représentants des travailleurs. Au niveau sectoriel sont légitimes à négocier :

- les associations d'employeurs ayant comme membres au moins 10% des entreprises entrant dans le champ d'application de la convention, employant au moins 10% des salariés.
- les syndicats ayant comme adhérents au moins 10% des membres des comités d'entreprise ou des délégués du personnel relevant du champ d'application de la convention, ainsi que les syndicats reconnus comme les plus représentatifs au niveau national ou au niveau de la communauté autonome, le cas échéant.

⁵⁵ Article 37.1 de la Constitution de 1978.

⁵⁶ Loi de 1980, votée sur la base d'un accord-cadre interconfédéral pour la négociation collective signé en janvier 1980 par l'UGT (Union générale des travailleurs) et par la Confédération espagnole d'organisations d'entreprises (CEOE).

Doivent également participer à la commission de négociation obligatoirement constituée ad hoc les organisations patronales auxquelles doivent être affiliées des entreprises employant plus de la moitié des salariés du secteur, ainsi que des syndicats représentant plus de la moitié des membres des comités d'entreprise et des délégués du personnel du secteur.

En second lieu, des démarches administratives sont nécessaires pour que soit conférée la qualité de "convention statutaire" à un texte négocié. La convention collective doit être déposée auprès de l'administration du travail de l'Etat ou des Communautés autonomes⁵⁷, pour subir un contrôle de légalité (légitimité des négociateurs à signer, conformité au droit légal du travail...) et y être enregistrée pour être inscrite au registre public. Doivent être joints au texte de la convention d'autres pièces, comme les actes de la commission de négociation où figurent les noms des signataires ainsi que des fiches statistiques remplies par les signataires et destinées à alimenter les statistiques nationales sur la négociation collective.

L'immense majorité des conventions collectives sectorielles sont des conventions statutaires. Les conventions dites "extra-statutaires"⁵⁸, qui ne s'appliquent qu'aux seuls signataires et à leurs membres, sont d'importance marginale. Selon une enquête de la Confédération espagnole des organisations d'entreprises, la CEOE, le pourcentage de salariés relevant d'une convention extra-statutaire n'atteint que 3%. Il est cependant à noter que les conventions extra-statutaires ne font l'objet daucun dépôt ni en conséquence daucune publication officielle.

2.1.5.2 Il existe des procédures d'extension par l'administration, d'application très limitée

Outre l'effet *erga omnes* des conventions collectives statutaires, une extension par les pouvoirs publics des textes négociés est possible. Cette extension est décidée par le ministère du travail de l'Etat ou l'organisme compétent des Communautés autonomes, à la demande d'organisations de salariés ou d'employeurs. Elle ne confère pas d'effet *erga omnes* à une convention initialement extra-statutaire, mais étend le champ d'application d'une convention statutaire à un champ territorial ou sectoriel différent de celui prévu dans la convention par les partenaires sociaux. L'objectif est de combler les lacunes en matière de droit conventionnel du fait de l'absence, dans certains secteurs, de partenaires sociaux représentatifs pouvant signer des conventions collectives statutaires.

La procédure d'extension est utilisée de façon très marginale : environ 15 conventions sont étendues par an, chiffre à comparer aux 5.300 conventions en vigueur dans le pays.

⁵⁷ La gestion de l'enregistrement des conventions collectives revient aux Communautés autonomes, sauf s'il s'agit d'un texte dont le champ territorial d'application dépasse celui de la communauté. Dans ce cas, c'est l'administration de l'Etat qui est compétente.

⁵⁸ Leur caractère extra-statutaire provient essentiellement du fait que les signataires ne remplissent pas les conditions de représentativité requises.

2.1.5.3 L'administration espagnole publie toutes les conventions collectives statutaires

Dès l'enregistrement d'une convention collective statutaire que l'administration considère comme conforme à la réglementation, le texte est publié au Journal officiel, publication qui officialise la convention collective. Dans la mesure où les conventions statutaires ont acquis une valeur de norme quasi-réglementaire, et où, selon le principe édicté dans le Code civil espagnol "nul n'est censé ignorer la loi", l'Etat est chargé de diffuser largement les textes conventionnels. Cependant, il a été fait mention à la mission de difficultés d'accès aux JO (faible diffusion), ce qui peut expliquer la mise en ligne systématique sur le site Internet du ministère du travail des textes enregistrés par le ministère du travail. Dans la plupart des cas, les Communautés autonomes en font de même.

2.1.6 L'accès aux conventions de branche est assuré par les partenaires sociaux dans les pays scandinaves, par les pouvoirs publics en Belgique en France et en Espagne, mais des difficultés d'accès existent en Allemagne

Le tableau qui suit permet de synthétiser les différents modes d'accès aux accords conventionnels dans les cinq pays étudiés ainsi qu'en France :

- le dépôt des conventions collectives de branche entraîne la possibilité d'une consultation sur place des textes des accords ; il n'existe pas dans les pays scandinaves ;
- des publications sous format papier des conventions de branche existent dans tous les pays sauf en Belgique qui a totalement basculé vers une publication numérisée ; il faut toutefois distinguer les cas où les publications sont effectuées par les fédérations syndicales et patronales et réservées aux seuls adhérents et les cas où elles sont assurées par les pouvoirs publics et donc accessibles à tous ;
- des publications via Internet des accords existent dans tous les pays, soit assurées par les fédérations patronales et syndicales (pays scandinaves et Allemagne) soit assurées par les pouvoirs publics (Espagne, Belgique, France). Une différence apparaît entre les pays scandinaves, où les fédérations tendent à ouvrir progressivement l'accès des conventions collectives aux non adhérents dans un contexte de puissance de ces organisations représentatives, et l'Allemagne où les fédérations réservent le plus souvent l'accès aux adhérents dans un contexte de recul des taux d'adhésion.

Ainsi, les principales difficultés d'accès aux textes de branche, notamment non étendus, s'observent en Allemagne, où d'une part il n'existe pas de publications des conventions assurées par les pouvoirs publics, où d'autre part les organisations représentatives affilient un pourcentage beaucoup plus faible d'adhérents, ce qui pose un réel problème d'accès aux textes pour les non-adhérents.

Tableau : Les modes d'accès aux textes conventionnels de branche

	Danemark	Suède	Allemagne	Belgique	France	Espagne
Dépôt des conventions de branche	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Diffusion des textes sous format papier	Oui par les fédérations de branche pour les adhérents	Oui par les fédérations de branche pour les adhérents	Oui par les fédérations de branche pour les adhérents ⁵⁹	Disparition des publications papier	Oui dans les BO H, les BO bis et les brochures	Oui dans les JO
Diffusion des textes sur des sites Internet	Oui par les fédérations de branche pour les adhérents et de plus en plus en accès libre	Oui par les fédérations de branche pour les adhérents et de plus en plus en accès libre	Oui par les fédérations de branche pour les adhérents - oui par l'agence pour l'emploi pour quelques conventions étendues	Oui sur le site du ministère du travail et sur le site du Moniteur belge et parfois sur les sites des fédérations	Oui sur Légifrance, site du gouvernement et parfois sur les sites des fédérations	Oui sur le site du ministère du travail
Base de données sur les accords de branche	Non	Non	Quelques bases de données régionales ; quelques bases de données sur les conventions étendues	Bases de données privées (Juridisk...)	Bases de données privées et publiques (Kali support de Légifrance)	

2.2 L'accès aux conventions d'entreprise pour les salariés est assuré principalement par les représentants syndicaux dans l'entreprise, les autres modes d'accès n'ayant que peu d'impact concret

L'accès aux accords d'entreprise ne se pose pas dans les mêmes termes que l'accès aux accords de branche. En effet, signés dans tous les pays étudiés par l'employeur ou son représentant direct (le directeur des ressources humaines dans les plus grosses entreprises), les accords d'entreprise sont par définition accessibles à l'employeur. La question de l'accès aux textes des accords d'entreprise renvoie donc exclusivement à la question de l'information des salariés. En premier lieu, celle-ci doit juridiquement être assurée par l'employeur, conformément à la directive européenne de 1991. Dans les faits, cette obligation n'a qu'une portée limitée car le salarié cherche le plus souvent à accéder aux textes des accords d'entreprise lorsqu'il se trouve dans une situation de conflit avec son employeur. Il existe par ailleurs des procédures publiques plus ou moins limitées de dépôt des accords d'entreprises dans quelques pays, mais celles-ci ne sont pas utilisées pour répondre aux usagers. Finalement, l'accès des salariés aux accords d'entreprise, fréquemment lié à une situation de conflit avec l'employeur, se fait le plus souvent par l'intermédiaire des représentants syndicaux dans l'entreprise.

⁵⁹ Ainsi que pour les non-adhérents lorsqu'il s'agit des quelques conventions étendues (contre remboursement)

2.2.1 L'obligation de l'employeur d'informer le salarié, découlant de la transposition de la directive européenne de 1991, n'a qu'un impact limité dans les faits

La directive du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail prévoit une obligation d'information de l'employeur qui porte à la fois sur la convention de branche et sur les accords d'entreprise⁶⁰. Cette directive a été transposée, sous des formes diverses, dans les différents pays étudiés.

En Suède, il existe ainsi une obligation de l'employeur d'informer le salarié sur ses conditions de travail (type d'emploi, délais de préavis, salaire, autres rémunérations, durée des congés payés, durée de travail), notamment si celles-ci sont régies par les conventions collectives applicables dans l'entreprise. Le non-respect de cette obligation est sanctionné par le juge, sous forme d'amende. Cependant, l'information des salariés est limitée : l'employeur n'est pas tenu d'informer le salarié d'éventuels changements des stipulations conventionnelles, même si ses conditions de travail s'en trouvent modifiées. En outre, bon nombre d'experts considèrent que la directive n'est que partiellement transposée en Suède. A la suite d'un arrêt de la CJCE sur la transposition de la directive au Danemark, le gouvernement suédois a lancé une nouvelle réflexion, notamment sur l'information des salariés non-syndiqués auxquels s'appliquent des clauses conventionnelles.

L'exemple allemand illustre les limites de cette obligation juridique dans les faits. Au-delà de la simple transposition de la directive ("loi relative à la preuve" du 20 juillet 1995), le législateur a bien antérieurement prévu de contraindre les employeurs de mettre à disposition de leurs salariés « dans un endroit approprié » toutes les conventions et accords applicables dans leur entreprise⁶¹. La mise à disposition des textes dans les locaux du service du personnel ou du *Betriebsrat* quand il existe, avec possibilité de photocopier le texte, suffit pour respecter les obligations légales.

Malgré ces obligations, l'accès aux textes par le salarié n'est pas effectif. Tout d'abord, le législateur n'a pas prévu de sanctions en cas de non respect de l'obligation de mise à disposition d'une convention collective ou d'un accord d'entreprise, alors que les lois relatives au temps de travail, à la protection des mères au travail par exemple prévoient des amendes en cas de non mise à disposition de ces textes par l'employeur. De même, l'applicabilité de la convention collective ou de l'accord d'entreprise ne dépend pas de sa publicité au sein de l'entreprise.

De manière quasi-unanime, les interlocuteurs de la mission ont été très sceptiques sur les effets pratiques de cette obligation : ils s'accordent presque tous pour dire que dans les faits, les employés ne vont pas frapper à la porte du service du personnel pour demander à avoir accès aux conventions.

⁶⁰ La directive dispose que l'employeur doit, le cas échéant, indiquer au salarié : «la mention des conventions collectives et/ou accords collectifs régissant les conditions de travail du travailleur ou, s'il s'agit de conventions collectives conclues en dehors de l'entreprise par des organes ou institutions paritaires particuliers, la mention de l'organe compétent ou de l'institution paritaire compétente au sein duquel/de laquelle elles ont été conclues ».

⁶¹ Loi sur la négociation collective du 9 avril 1949.

Le directeur du personnel d'une entreprise de peinture rencontré par la mission a ainsi admis que peu de salariés venaient le voir, alors que le *Betriebsrat* reçoit plus de 10 personnes par jour à ce sujet. Celui d'une concession automobile (entreprise de 640 salariés toujours gérée familialement, sans *Betriebsrat*) assure avoir reçu moins de dix personnes dans les dernières années.

2.2.2 *Les procédures publiques de dépôt des accords d'entreprise, là où elles existent, n'ont que peu d'impact sur l'accès aux textes*

Les procédures publiques de dépôt des accords d'entreprises sont moins développées que les procédures publiques de dépôt des conventions de branche et surtout elles n'ont pas le même impact en termes d'accès aux textes car elles ne débouchent nulle part sur une publication systématique des textes, que ce soit sur support papier ou sur support numérique. Le tableau qui suit retrace la situation existant dans les différents pays.

Tableau : les procédures publiques de dépôt des accords d'entreprise

	Danemark	Suède	Allemagne	Belgique	France	Espagne
Existence d'un dépôt des accords d'entreprise	Non	Non	Variable en fonction du statut du texte	Oui	Oui	Variable en fonction du statut du texte
Evaluation du nombre des accords d'entreprise	Inconnu	Inconnu	Inconnu	4.000 (en 2002)	28.000 (en 2002)	Inconnu
Diffusion des accords d'entreprise (en dehors de l'entreprise)	Non	Non	Variable en fonction du statut du texte	Sur demande	Sur demande	Non
Publication des textes des accords en dehors de l'entreprise (sur papier ou Internet)	Non	Non	Non	Non	Non	Non

Dans les pays scandinaves où il n'existe aucun forme de dépôt des accords de branches, il n'est pas surprenant qu'il n'existe pas non plus de procédures de dépôt des accords d'entreprise.

En Allemagne, la situation est plus complexe. Il faut en effet distinguer :

- les conventions collectives (« *Tarifverträge* ») qui relèvent de la réglementation applicable à la négociation collective. Elles sont signées entre partenaires sociaux le plus souvent au niveau de la branche, mais également au niveau de l'entreprise. Dans l'hypothèse où elles sont signées au niveau de l'entreprise, il s'agit de textes qui se substituent aux conventions de branche elles-mêmes. Ces textes font l'objet d'un dépôt systématique au registre fédéral d'une part, et doivent être adressés pour information aux *Länder* d'autre part ;
- les accords d'entreprise (« *Betriebsvereinbarung* »), qui sont aussi signés au niveau de l'entreprise, mais qui ne sont pas considérés comme relevant du champ de la négociation collective. En effet, la partie à l'accord représentant les salariés n'est pas un syndicat mais le *Betriebsrat*. Ces accords ne relèvent d'ailleurs pas de la réglementation sur la négociation collective mais de la réglementation sur l'organisation de l'entreprise. Ces accords d'entreprise ne font l'objet d'aucun dépôt.

Il est de ce fait compliqué de trancher sur l'existence ou non d'une procédure de dépôt des accords d'entreprise en Allemagne :

- juridiquement, si l'on s'en tient à la définition restrictive des conventions collectives au sens de la loi sur la négociation collective de 1949, il existe un dépôt des conventions d'entreprise. Dans les faits, cette procédure ne concerne qu'un nombre limité de conventions (en 2002, 2.683 conventions nouvellement enregistrées et 24.542 conventions en vigueur d'après les statistiques du registre fédéral) ;
- concrètement, ce sont les accords d'entreprise signés par le *Betriebsräte* qui déclinent les conventions de branches et leur nombre est infiniment plus grand que celui des conventions d'entreprise. Sans qu'il soit possible de donner un chiffre, un interlocuteur de la mission a évoqué l'ordre de grandeur de plus d'un million d'accords d'entreprise dans la seule Rhénanie du Nord-Westphalie.

En Espagne, la situation est très proche de celle de l'Allemagne, avec une distinction entre les quelque 4.000 conventions d'entreprise statutaires, qui sont déposées, et les accords d'entreprise qui ne le sont pas. La mission n'a eu que peu d'informations sur ces accords, et notamment sur leur nombre.

En Belgique, il existe une procédure de dépôt des accords d'entreprise. Le nombre de accords d'entreprise déposés a fortement cru ces dernières années, passant de 1000 accords déposés en 1990 à 4000 accords déposés en 2002. Toutefois, l'évolution du nombre de demandes sur les accords montre bien que l'essentiel de la demande faite à la Direction du greffe portait sur les conventions sectorielles de branche et non sur les accords d'entreprise. En effet, la mise en ligne des conventions sectorielles a conduit à une diminution drastique du nombre de pages photocopiées par le service (de 22 000 en 2001 à 2500 pages en 2002) – témoignant du peu de demandes de communication des accords d'entreprise (non numérisés) alors qu'ils sont plus nombreux que les conventions sectorielles de branche.

2.2.3 L'information par les représentants syndicaux dans l'entreprise constitue le principal moyen pour accéder concrètement aux textes

Dans tous les pays étudiés par la mission, les salariés accèdent le plus facilement aux textes conventionnels lorsqu'ils leur sont fournis par les représentants syndicaux dans l'entreprise, qu'il s'agisse des accords de branche ou d'entreprise

En Suède par exemple, les représentants syndicaux distribuent de manière systématique les accords d'entreprise à leurs collègues ; ils le font fréquemment, mais pas toujours pour les conventions de branche. D'ailleurs, certaines conventions de branches prévoient la consultation des syndiqués avant la conclusion d'un accord d'entreprise.

Autre exemple, en Allemagne, dans le cas de certaines sociétés de taille suffisante, l'ensemble des textes applicables dans l'entreprise sont publiés par le syndicat, avec le *Betriebsrat*. La mission a eu ainsi connaissance d'un petit livret dans lequel figure la convention d'entreprise dite "de reconnaissance"⁶², un avenant à cette convention, une convention d'entreprise sur le compte épargne temps et l'accord d'entreprise sur le compte épargne temps qui décline concrètement la convention sur le même thème.

⁶² Convention signée par un syndicat et un employeur non affilié, qui reconnaît ainsi que les stipulations de la convention de branche s'appliquent dans l'entreprise.

2.3 L'implication des organisations syndicales et patronales dans des politiques de renseignement est le facteur essentiel d'une information de qualité

Dans la mesure où l'information est surtout recherchée lorsqu'un conflit existe, il paraît fondamental que les fédérations représentatives des employeurs et des salariés soient largement impliquées dans la fonction de renseignement : le besoin de renseignement peut déboucher, si le conflit persiste, sur un besoin d'assistance juridique. Pour la même raison, une séparation étroite des rôles entre les deux types d'organisation est inévitable. Nulle part n'a été fait état auprès de la mission d'une mise en oeuvre commune de cette fonction entre partenaires sociaux, par exemple au sein d'une structure paritaire, même dans des pays qui fonctionnent avec des clauses de paix sociale. Cette implication des partenaires sociaux s'explique également par le fait que l'information constitue l'un des moyens de recruter de nouveaux adhérents. Elle ne peut donc pas être partagée au-delà de la simple mise à disposition des textes.

2.3.1 *Le renseignement des employeurs est d'autant mieux assuré que les fédérations de branche sont puissantes*

Le monde patronal n'évolue pas de manière uniforme dans les différents pays européens. Alors que les organisations patronales de branche allemandes subissent un affaiblissement certain, les fédérations danoises ont connu de forts mouvements de concentration qui leur ont permis de renforcer leur poids. Ces transformations ont des répercussions sur le nombre d'entreprises pouvant bénéficier de l'aide des organisations patronales, ainsi que sur les moyens dont disposent les fédérations professionnelles pour informer leurs adhérents.

2.3.1.1 *En Allemagne, les fédérations patronales de branche sont affaiblies par la chute des adhésions*

Certes, la confédération principale, l'Union fédérale des associations allemandes d'employeurs (la BDA⁶³), se targue de représenter encore 75% des entreprises allemandes, et 80% des salariés. Mais selon le ministère fédéral du travail, le nombre d'employeurs affiliés à une organisation patronale diminue d'année en année, notamment dans les *Länder* de l'ex-RDA. De nombreux entrepreneurs justifient leur non-adhésion ou leur retrait des organisations professionnelles par leur mécontentement vis-à-vis de la politique conduite par leurs représentants dans le cadre des négociations collectives. Sur longue période, l'affaiblissement est très marqué⁶⁴ : le taux d'adhésion des entreprises dans le secteur métallurgique (auprès de Gesamtmetall, la plus importante fédération patronale) a chuté à l'Ouest de plus de moitié en 40 ans, pour arriver à 31 % d'entreprises adhérentes, soit 62 % des salariés employés dans des entreprises adhérentes (contre 80 % en 1960).

⁶³ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

⁶⁴ W. Schroeder, in : *Gewerkschaften im Modell Deutschland* (2003)

Cette faiblesse accrue des organisations patronales est encore plus prégnante à l'Est, où les entreprises sont en majorité à la fois des PME et des sociétés nouvellement créées, deux caractéristiques qui vont de pair avec un lien beaucoup plus lâche avec les organisations patronales.

Pour éviter la fuite de leurs membres et pour attirer les nouvelles PME, certaines associations patronales en sont réduites à proposer aux entreprises une adhésion spécifique, qui leur permet d'avoir accès aux services de l'organisation, sans pour autant être liées par les conventions signées par l'association ("OT-Mitgliedschaft"). Dans certains cas, les organisations ont créé des associations qui proposent de type d'adhésion. Dans certaines régions, les adhésions sans obligation conventionnelle seraient presque aussi nombreuses que les adhésions traditionnelles. Ces pratiques, qui certes ont pu dans les premières années empêcher une érosion massive, contribuent dans leur principe même à l'affaiblissement des organisations de branche et mettent en cause l'architecture conventionnelle en Allemagne.

La qualité de l'information fournie par les associations patronales allemandes à leurs membres n'est à l'évidence pas directement affectée par ces évolutions. Cependant, de plus en plus d'employeurs mettent en oeuvre des conventions collectives dans leur entreprise sans pour autant pouvoir bénéficier de l'appui de la fédération patronale pour les éclairer sur l'application des clauses conventionnelles : malgré la chute du taux d'adhésion des employeurs à leurs organisations professionnelles, le très haut degré de couverture conventionnelle globale semble rester stable (environ 90%). Ce paradoxe s'explique pour partie par le fait que les entreprises peuvent quitter la fédération tout en continuant de mentionner et d'appliquer la convention collective sectorielle à travers les contrats individuels.

2.3.1.2 A l'inverse, un mouvement très important de restructuration permet aux fédérations patronales danoises d'assurer à leurs membres des services de grande qualité

Au Danemark, la confédération danoise des employeurs (DA pour *Dansk Arbejdsgiverforening*) est la principale organisation qui regroupe les employeurs du secteur privé pour l'industrie, les services et l'artisanat. Elle coordonne les négociations collectives menées par les différentes associations d'employeurs affiliées. Or, ces associations connaissent depuis les années 1980 un large mouvement de fusions, comme le retrace le tableau suivant :

Année	Nombre de fédérations
1896	5
1901	65
1921	253
1941	238
1961	255
1976	178
1986	151
1991	48
1996	25
2000	16
2002	13

Source : Chronique internationale de l'IRES n°72, 2001
Complété par la mission IGAS pour l'année 2002

Par ces changements structurels, les fédérations d'employeurs ont cherché à s'adapter aux évolutions de l'économie, et notamment à la demande des entreprises : flexibilité accrue et simplification du système de la négociation collective (une société pouvait il y a quelques années appartenir à plusieurs fédérations, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui), avec pour objectif, non encore atteint, d'avoir une seule convention collective en vigueur dans une entreprise⁶⁵. Ces fusions ont renforcé la puissance des fédérations sectorielles face aux syndicats, mais aussi face à la Confédération DA. La fédération de la métallurgie, Dansk Industri (DI), par le jeu d'absorptions, a notamment beaucoup gagné en pouvoir de négociation et en capacités financières.

En matière d'information des membres sur les conventions collectives, ces transformations ont permis de clarifier le rôle des acteurs et de mutualiser les moyens mis en œuvre. Avant 1989, les entreprises avaient tendance à s'adresser directement à DA pour tout renseignement. Depuis, les fédérations sont seules chargées d'informer leurs adhérents.

L'exemple de la branche du bâtiment est à cet égard éclairant. La fédération des employeurs de la construction résulte de la fusion depuis le 1^{er} janvier 2003 de deux fédérations patronales, l'une qui fédéraient les entreprises de moins de 10 salariés et l'autre qui fédéraient les plus grosses entreprises du bâtiment. Grâce à cette fusion, la fédération comporte aujourd'hui 250 salariés (répartis entre le siège et des unités locales). Le service des conventions collectives, en charge de l'information des employeurs sur le droit conventionnel, comprend environ 60 salariés (là aussi pour partie répartis sur le territoire).

La restructuration a permis de d'appliquer la politique d'information de la fédération à l'ensemble des entreprises du secteur, notamment aux petites. Cette politique repose d'abord sur une visite d'accueil pour tout nouvel adhérent à la fédération. A l'occasion de cette nouvelle adhésion, un représentant local de la fédération de la construction va se déplacer dans l'entreprise pour lui apporter sur place l'information nécessaire et en particulier l'information sur la convention collective. En effet, l'adhésion à la fédération entraîne automatiquement l'adhésion à la convention collective du secteur. A l'occasion de cette visite, les différents services proposés par la fédération à ses adhérents sont présentés. En particulier, des modèles de contrats de travail conformes à la convention collective sont proposés.

Au total la fédération patronale dispose de 8 implantations locales, rassemblant environ 20 personnes susceptibles de conduire ces visites locales. Le travail réalisé pour ces nouvelles visites n'est pas considéré comme trop lourd (environ 40 nouvelles adhésions recensées chaque trimestre). Et surtout, cela permet de limiter beaucoup les questions ultérieures.

Outre les avantages en termes de paix sociale, les entreprises du secteur du bâtiment ont au moins trois raisons à adhérer à la fédération :

- la mise à disposition d'informations générales sur le secteur, aussi bien en matière juridiques que d'innovations techniques, de formations... ;

⁶⁵ Cf. l'article de Soren Kaj Andersen "Danemark, changements de structure et nouveaux rôles des associations patronales", in Chronique internationale de l'IRES n°72, 2001.

- la prise en charge et la résolution dans la majorité des cas, des conflits individuels de travail ; en effet, en cas de conflits à l'intérieur de l'entreprise, il existe toute une procédure d'arbitrage interne entre les représentants des employeurs et des salariés (arbitrage local, puis au niveau des fédérations, puis des confédérations – permettant généralement d'éviter le recours aux tribunaux du travail). Ce pouvoir va très loin puisque l'accord collectif de branche donne pouvoir à la fédération pour régler un conflit et fixer les pénalités éventuelles, et si l'employeur ne respecte pas l'injonction, un huissier peut saisir les montants fixés par la fédération. Si le conflit n'est pas réglé par arbitrage, la fédération prend en charge dans la plupart des cas les frais de justice devant les tribunaux du travail.
- une implication dans les conflits avec les particuliers notamment sur les malfaçons. En effet, en cas de conflits avec les clients particuliers, la fédération intervient pour tenter de régler le litige ; elle gère par ailleurs une assurance destinée à couvrir certains risques de malfaçons. Du fait de cette intervention directe de la fédération, celle-ci est connue par les particuliers et l'appartenance à la fédération est perçue comme une garantie ou un label de qualité par les consommateurs ; c'est un argument de vente non négligeable pour les entreprises.

Or, dans le cas des deux derniers points, il est important que les entreprises soient bien informées, afin d'éviter au maximum les litiges, coûteux en temps et financièrement pour la fédération.

2.3.1.3 Les secrétariats sociaux sont l'outil essentiel de l'information des employeurs en Belgique

Le système des secrétariats sociaux s'est développé en Belgique à partir de 1945. Ces structures sont toutes au départ rattachées à des structures patronales, qu'il s'agisse de fédérations professionnelles ou de caisses d'allocations familiales⁶⁶. Encadrés par une réglementation publique, les secrétariats sociaux sont aujourd'hui devenus le pilier central de l'information des employeurs sur le droit social, la législation de sécurité sociale et le droit conventionnel.

Les secrétariats sociaux en Belgique

Une loi de 1945 encadre la création et le développement des secrétariats sociaux à travers principalement la procédure d'agrément ministériel. L'employeur peut ainsi confier aux secrétariats sociaux agréés l'accomplissement en son nom et pour son compte de toutes les formalités qui lui incombent. Les organismes publics envoient dès lors leurs documents directement au secrétariat social et ils acceptent des documents remplis ou des paiements effectués au nom des employeurs affiliés. L'Etat reconnaît le secrétariat comme le mandataire de ses affiliés et le considère donc comme l'employeur lui-même.

En 2001, 47 secrétariats sociaux avaient été agréés en Belgique. Bien que l'affiliation à un secrétariat social ne soit pas obligatoire, près de 80 % des employeurs en Belgique sont membres d'une telle structure. Les avantages attendus de l'affiliation à un secrétariat social varient en fonction de la taille des entreprises. Pour les petits employeurs, il s'agit avant tout de se débarrasser des contraintes administratives dans un contexte de grande complexité et d'évolutions permanentes du droit social en général (sécurité sociale comme convention collective). S'agissant des entreprises de taille moyenne, la solution de l'affiliation est généralement jugée plus économique qu'une gestion en interne. Enfin, pour les grandes entreprises, l'un des avantages est qu'une gestion extérieure peut être plus discrète qu'une gestion assurée en interne. La tendance est à une augmentation du nombre d'affiliations, y compris pour les grandes entreprises.

⁶⁶ En Belgique, les caisses d'allocations familiales sont des mutuelles. Il y a une liberté de choix de la caisse et donc plusieurs caisses d'allocations familiales concurrentes coexistent, la plupart d'origine patronale.

Très fortement implantés auprès des petites et moyennes entreprises, les secrétariats sociaux ont une influence croissante. Cette tendance s'explique probablement en partie par l'étendue des services que les secrétariats sociaux offrent aux entreprises. Ces structures couvrent en effet l'ensemble du droit social, qu'il s'agisse du droit de la sécurité sociale ou du droit du travail. Les services offerts par le secrétariat social sont de ce fait très larges : réalisation de toutes les formalités nécessaires à l'embauche d'un salarié, gestion des salaires et édition des bulletins de paie, réalisation des obligations administratives, organisation de services de renseignement très performants dédiés au droit conventionnel...

Au-delà même de ce champ déjà vaste d'activités du secrétariat social lui-même, plusieurs de ces structures ont développé des stratégies de diversification de leurs services (caisses d'allocations familiales, caisses d'accidents du travail, suivi médical de l'absentéisme...), portés par des structures juridiques adéquates, comme des associations sans but lucratif, des sociétés anonymes, ou des caisses de mutualité.

Deux activités connexes dérivent des missions immédiates de secrétariat social :

- une assistance à la gestion des ressources humaines à travers la production de tableaux de bord susceptibles d'assister l'entreprise dans sa politique de gestion de la main-d'œuvre ;
- un rôle de médiation sociale. En effet, les services de renseignements juridiques d'un secrétariat social sont fréquemment saisis lorsqu'il y a un conflit entre employeurs et salariés. Dans ce cas, le secrétariat social fournit l'information juridique précise à l'employeur et organise parfois même dans ses locaux une réunion de conciliation entre les représentants syndicaux du salarié et de l'employeur.

Cette dernière fonction de médiation montre d'ailleurs bien que le secrétariat social est le mandataire de l'employeur : il agit pour son compte et refuse d'informer les salariés qui les contactent directement.

Malgré certaines réserves émanant surtout des représentants des grandes entreprises (concurrence potentielle entre le secrétariat social et la fédération patronale, risques de dépendance envers les secrétariats sociaux en termes de politique de personnel), l'institution des secrétariats sociaux semble jugée positivement par l'ensemble des acteurs du système, contribuant par leur présence à l'effectivité du droit social et apportant un service très apprécié aux employeurs, spécialement aux PME.

2.3.1.4 Les "Graduados sociales" renseignent les employeurs espagnols

Le tissu économique espagnol est caractérisé par le nombre très élevé de PME : selon les données des centres de cotisation de la Trésorerie générale de la sécurité sociale, environ 76% des entreprises⁶⁷ ont moins de 6 salariés. Dans ce contexte, l'existence de professionnels extérieurs à l'entreprise est essentielle pour garantir l'application des normes légales et conventionnelles.

⁶⁷ Hors entreprises agricoles et entreprises aux activités liées à la mer.

Les "Graduados sociaux"

Environ 20.000 «*graduados sociales*» sont installés en Espagne. Diplômés en « relations du travail », ces experts assistent essentiellement les petites et moyennes entreprises (80% d'entre elles font appel à eux). Ils exercent leur profession en indépendants ou en cabinet, parfois en association avec des experts fiscalistes et des avocats. Certains *graduados* peuvent, à titre secondaire, proposer des expertises fiscales. En revanche, l'expertise comptable est systématiquement assurée par d'autres prestataires.

Les *graduados* proposent aux entreprises des services de type assistance à la bonne application des normes, mais aussi aide à la mise en œuvre des obligations administratives (paiement des cotisations de sécurité sociale...).

2.3.2 Le renseignement du salarié repose avant tout sur l'existence d'une structure de représentation des salariés dans l'entreprise

2.3.2.1 Le service de renseignement des salariés est le plus performant dans les pays scandinaves et en Belgique, où les syndicats sont fortement implantés dans les entreprises

Les pays dans lesquels les salariés ne rencontrent aucune difficulté à obtenir des renseignements sur leur droits conventionnels sont ceux où le syndicat est présent dans (presque) chaque entreprise. Au Danemark, un salarié membre d'un syndicat se fait aider à tout moment par le ou les représentants syndicaux élus dans l'entreprise⁶⁸ (présents à partir de 5 salariés en général) ou par l'intermédiaire de salariés dépendant des fédérations et présents au niveau local pour les plus petites entreprises. Unanimement, les interlocuteurs de la mission ont insisté sur le fait que l'immense majorité des salariés n'avait aucun problème d'information.

En Belgique, la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) a développé une politique très active et directe d'information envers ses affiliés. La CSC mutualise ainsi assez largement la politique d'information envers les adhérents, effectuée au moins autant par la confédération elle-même que par les différentes fédérations. Cette politique repose sur plusieurs outils :

- le portail Internet de la Confédération est très développé. Il comporte deux parties : une partie grand public, à laquelle n'importe qui peut accéder ; une partie réservée aux adhérents, qui comprend des renseignements plus précis sur les droits sociaux (jurisprudence, commentaires...) ;
- un guide de législation sociale est publié très régulièrement, avec une mise à jour annuelle. Le guide publié en mars 2003 est la 22^{ème} édition. Ce guide est adressé gratuitement aux 80.000 militants abonnés à la revue Syndicaliste CSC. Ce guide a été conçu comme un outil de base de formation et d'information sur le droit social. Très complet et considéré comme un ouvrage de référence en Belgique, il comporte cinq parties : les sources du droit / le droit du travail / la sécurité sociale / la politique d'emploi / comment défendre ses droits ? ;

⁶⁸ *Shop steward*

- enfin, tous les affiliés de la CSC ont droit à une assistance juridique. Cette assistance couvre un certain nombre de prestations dites « de première ligne » (informations, conseils, tentatives de solutions amiables) mais aussi la défense en justice et les conseils médicaux. Le guide de législation présente le fonctionnement de cette assistance juridique, qui se distingue d'une assurance classique au sens où elle se situe dans le prolongement de l'action syndicale. Ainsi, « l'assistance juridique peut être refusée (...notamment) lorsque les chances de succès sont insuffisantes, lorsque le coût de la procédure n'est pas en proportion raisonnable avec le bénéfice que vous pouvez en retirer, lorsque l'intérêt à défendre (...) est contraire à la position de la CSC ».⁶⁹ L'accès à l'assistance juridique repose par ailleurs sur une durée minimale d'affiliation de 6 mois de cotisations à la CSC – en revanche les prestations de première ligne peuvent être utilisées dès le premier mois de l'affiliation.

La mise en place de cette politique de renseignement occupe un nombre important de personnes au sein de la CSC. La confédération syndicale estime ainsi que sur 3000 salariés dans tous le pays, 1100 environ sont dédiés au fonctionnement de la caisse syndicale de chômage (et donc financés sur un budget public spécifique). Sur les 1900 restants, il y a environ 500 juristes répartis dans plusieurs permanences sur l'ensemble du territoire, soit un nombre plus important que l'ensemble du service de l'inspection des lois. Ces juristes n'ont pas pour seule mission de répondre aux cas individuels. Ils doivent également se saisir de certains de ces cas individuels pour créer des jurisprudences nouvelles au niveau national. Ils doivent également faire remonter à la confédération les points récurrents de demandes d'informations ou de plaintes des salariés, afin que celles-ci puissent être transformées en revendications collectives au niveau interprofessionnel.

Revendiquant un positionnement de syndicalisme de services, la CSC a donc investi fortement dans une politique d'information professionnalisée en direction des salariés, – la qualité de l'information fournie est ainsi considérée comme une des bases du recrutement syndical.

2.3.2.2 En Allemagne, le Comité d'entreprise est le lieu privilégié de renseignement du salarié

Un *Betriebsrat*, ou Comité d'entreprise, peut être créé dans tout établissement du secteur privé de plus de cinq salariés majeurs. Lorsqu'une entreprise compte plusieurs établissements, est constitué un Comité central d'entreprise. Le *Betriebsrat*, élu par l'ensemble du personnel d'une entreprise, il a plusieurs missions :

- Veiller à ce que les textes législatifs, réglementaires et conventionnels en vigueur au sein de l'entreprise soient respectés et mis en œuvre
- Participer aux affaires de l'entreprise dans les domaines social et économique, mais aussi de gestion individuelle du personnel. Dans ce cadre, il a un droit de co-décision (*Mitbestimmungsrecht*) sur un certain nombre de sujets, comme le temps de travail, les congés, l'organisation et la gestion d'œuvres sociales (cantine...), la gestion du personnel, la formation professionnelle, mais aussi les rémunérations (primes, indemnités...).

⁶⁹ CSC, Guide de législation sociale, 2002 p. 402.

Le *Betriebsrat* doit organiser tous les trimestres une assemblée générale, à laquelle sont conviés tous les salariés de l'établissement. Au cours de cette assemblée, le *Betriebsrat* rend compte de son activité, les salariés peuvent débattre entre eux et formuler leurs demandes.

Dans une grosse PME visitée par la mission (3.000 salariés), tout salarié, syndiqué ou non, pouvait venir au *Betriebsrat* et y faire des photocopies des conventions et accords applicables. Le représentant du *Betriebsrat* rencontré a informé la mission qu'il recevait environ 10 personnes par jour pour des renseignements sur leurs droits, notamment en matière de rémunération.

Cette institution ne remplit cependant pas toujours parfaitement son rôle : la constitution d'un *Betriebsrat* au sein d'une PME, était jusqu'à présent rendue très compliquée par les contraintes procédurales et les pressions que pouvait exercer le chef d'entreprise. C'est pourquoi une loi récente (2001) tente de remédier à ces difficultés rencontrées dans les PME notamment par une simplification des procédures électorales et l'amélioration des conditions de travail des membres des *Betriebsräte*.

A contrario, les salariés non syndiqués dont l'entreprise n'a pas de *Betriebsrat* ont souvent les plus grandes difficultés à obtenir des renseignements sur leurs droits conventionnels. Or selon une enquête récente⁷⁰, seulement 11% des entreprises de plus de cinq salariés ont un *Betriebsrat*, correspondant à 48% de la population active du secteur privé, avec de fortes disparités entre branches.

2.3.2.3 En Espagne, les syndicats renseignent gratuitement leurs adhérents mais offrent des services payants aux non adhérents

Les prestations de service fournies gratuitement par les organisations syndicales espagnoles à leurs adhérents comprennent notamment le renseignement sur les conventions collectives. Ces renseignements sont donnés dans le cadre d'un accueil physique aux bureaux des syndicats (dans les capitales des provinces et dans les grandes villes), mais aussi par téléphone ou courrier électronique. Par ailleurs, les fédérations communiquent aux délégués syndicaux dans les entreprises les incidences de nouvelles négociations, ou l'actualité au cours des négociations. Dans les entreprises de taille suffisante, ces informations sont transmises par les délégués aux salariés, dans le cadre des assemblées générales.

Contrairement à la plupart des syndicats scandinaves et allemands, les organisations espagnoles ne sont pas réticentes à fournir les mêmes prestations aux non-adhérents. Elles leur facturent alors leurs services, de l'ordre de 20 € pour un renseignement.

⁷⁰ Panel d'entreprise IAB 2002, chiffres cités et analysés dans l'article de Peter Hellguth, "Quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung", in *WSI-Mitteilungen*, 3/2003.

2.3.3 L'implication de l'administration dans le renseignement des usagers, quand elle existe, donne des résultats souvent médiocres

Les fédérations patronales et syndicales sont les mieux à même de renseigner les employeurs et les employés. Dans les pays scandinaves, eux seuls portent cette mission. Dans les pays à tradition plus étatique en revanche, les pouvoirs publics jouent un rôle plus ou moins important en la matière, dont l'efficacité est contestable et contestée.

2.3.3.1 Dans les pays nordiques, l'administration ne joue aucun rôle dans le renseignement des employeurs et des salariés

Au Danemark comme en Suède, l'administration est totalement absente du renseignement de l'usager. Cette politique, délibérée, est revendiquée tant par les partenaires sociaux qui considèrent que la mission de renseignement leur revient en totalité, que par l'Etat. Cette fonction fait en effet partie des principaux services offerts par les organisations syndicales et patronales à leurs adhérents, soit sous la forme d'information "préventive", soit en amont d'une prise en charge d'un conflit individuel, avec un suivi de dossier personnalisé, une éventuelle médiation par les partenaires de branche, voire une assistance juridique en cas de procès. Il est jugé par tous les acteurs dangereux que l'Etat vienne empiéter sur le domaine dévolu aux partenaires sociaux, avec comme conséquence probable une baisse du taux d'adhésion et à terme leur affaiblissement.

2.3.3.2 En Allemagne, l'administration fédérale joue un rôle de "dernier recours" en matière de renseignement des usagers mais certains Länder ont développé récemment une politique plus active

Outre-Rhin, ce sont aussi les partenaires sociaux qui, dans les faits, sont chargés de diffuser auprès de leurs membres l'information sur les conventions collectives. Cependant, le maintien d'une couverture conventionnelle quasi-totale des salariés du secteur privé malgré la faiblesse accrue du taux d'adhésion tant du côté patronal que syndical a conduit les pouvoirs publics à créer des services publics de renseignement.

Le service de renseignement du ministère fédéral du travail fonctionne sur le principe de rationnement de l'offre. Outre l'existence d'un accueil physique permettant de photocopier les textes conventionnels au service fédéral du registre à Bonn, un accueil téléphonique est assuré par ce même service. Mais celui-ci ne répond qu'à des questions très spécifiques, lorsque le demandeur est en mesure de préciser exactement de quelle convention il s'agit, pour quelle branche et quelle région. Les agents ont pour consigne de ne pas faire de commentaires sur le texte conventionnel, mais de se limiter à lire à leur interlocuteur la ou les stipulations répondant à leur demande.

Le service ne compte que 3,5 équivalents-temps plein, chargés à la fois d'enregistrer les conventions, de tenir à jour le registre, de rédiger le rapport annuel sur la négociation collective et de répondre aux questions écrites et téléphoniques (30 ou 40 réponses écrites et téléphoniques par jour).

A l'évidence, la mission de renseignement des usagers par l'Etat fédéral n'est pas considérée comme prioritaire, de crainte d'intervenir sur le terrain réservé des partenaires sociaux, soucieux de garder la haute main sur l'information de l'usager.

A coté du service fédéral du registre, la politique de diffusion de l'information menée par les ministères du travail des *Länder* est hétérogène. Les *Länder* sont censés recevoir les textes conventionnels, de branche ou d'entreprise, mais aucune disposition légale ou réglementaire ne les oblige à organiser la diffusion des conventions qu'ils enregistrent. Les pratiques diffèrent donc selon les *Länder*, même si la possibilité existe de fait dans chaque *Land* de se faire communiquer sur place le texte des conventions.

En Rhénanie du Nord-Westphalie par exemple, une politique de diffusion de l'information, encore modeste mais réelle, est menée en concertation avec les partenaires sociaux. Le ministère gère un millier de conventions collectives de 200 branches différentes, plus 2.000 à 3.000 conventions d'entreprise. Il traite en flux environ 2.000 conventions par an.

Le service du registre de Rhénanie du Nord - Westphalie

Le service compte 4,5 agents. Jusqu'à présent, le registre était uniquement tenu sous forme papier, mais le service développe actuellement une banque de données informatisée.

Toute personne peut venir à Düsseldorf pour prendre connaissance des conventions collectives en vigueur dans le *Land*. Aucune photocopie ne peut cependant être faite sur place, par manque de moyen matériel. Très peu de personnes se déplacent dans les faits. Les demandes sont donc écrites ou téléphoniques .

Jusqu'en 2000, le nombre de demandes écrites était de 4.000 par an et deux à trois agents faisait un accueil téléphonique de 8 heures à 15 heures. Depuis, deux modifications organisationnelles majeures ont été apportées : l'existence d'un site Internet a permis de diminuer de deux tiers de nombre de courriers, et un "call center" a pris en charge l'accueil téléphonique de premier niveau. Une société privée a en effet été missionnée par le *Land* pour répondre à toute question d'ordre administratif. Il s'agit donc d'un centre de renseignement téléphonique généraliste, qui répond entre autres à des questions sur les conventions collectives. Le personnel de cette société privée a été formé pendant une semaine par le service du registre, et détient, pour accomplir sa mission, des photocopies des conventions étendues et des conventions de 36 branches que l'on peut trouver sur le site Internet, mises à jour deux fois par an. La mise en ligne de ces conventions a fait l'objet d'un accord avec les partenaires sociaux des 36 branches. Ces changements ont permis au service du registre de n'être contacté qu'en second ressort, lorsque le centre de renseignement n'a pu donner une suite satisfaisante à la demande. Il reçoit cependant encore trois appels téléphoniques par heure.

2.3.3.3 En Belgique, l'implication de l'Etat dans la fonction de renseignement fait aujourd'hui l'objet de débats au sein de l'administration

Il existe en Belgique une pluralité d'inspections compétentes dans les domaines sociaux. S'agissant des relations de travail, les activités de médiation et de contrôle ont été séparées, avec la création d'un corps spécifique de conciliateurs sociaux. Le service de l'inspection des lois sociales a quant à lui une double compétence : le contrôle des entreprises d'une part et le renseignement du public d'autre part. A l'instar des services de renseignement des DDTEFP français, les inspecteurs et contrôleurs des lois sociales renseignent donc directement les usagers sur les relations de travail, qu'il s'agisse de droits issus de la législation sociale ou de droits conventionnels.

Outre les services centraux (qui comprennent environ 20 personnes), l'inspection des lois sociales est organisée en 24 directions régionales qui rassemblent au total 34 inspecteurs chefs de districts, environ 250 contrôleurs sociaux et environ 100 agents administratifs.

Les bureaux régionaux assurent des permanences téléphoniques et physiques trois jours par semaine en 2000, les bureaux locaux ont reçu environ 162 500 communications téléphoniques et 31 264 visiteurs⁷¹.

L'activité de renseignement des usagers fait l'objet de débats importants au sein du Service public fédéral du travail et des relations collectives. En effet, compte tenu de l'impossibilité de répondre à l'ensemble des demandes des usagers, le ministère a décidé de définir un certain nombre de « limites » au devoir d'information, dictées avant tout par les contraintes de moyens. Dans ce cadre, un certain nombre d'orientations ont été définies en matière de politique d'information des usagers dans le cadre d'un comité de direction du ministère qui s'est tenu en 2000. Parmi d'autres, les points suivants ont été abordés :

- les «professionnels » (avocats, syndicats...) doivent adresser leurs questions par écrit à l'administration centrale et il ne peut s'agir que de questions générales d'interprétations ; les services locaux n'ont pas à répondre à ces demandes des professionnels ;
- il faut inciter le public à s'adresser à des institutions de première ligne publiques (comme les centres d'action sociale) ou privées (comme les syndicats, les secrétariats sociaux agréés...) en tout cas pour toutes les matières où ces instances sont nommément désignées par un texte ;
- le développement d'une information de qualité suppose également un programme de formation des agents afin qu'ils appliquent de manière uniforme la politique du ministère en matière de renseignement des usagers.

A ce stade, il n'y avait pas encore eu d'évaluation conduite sur les effets de ces orientations adoptées au niveau du ministère fédéral de l'emploi.

2.3.3.4 En Espagne, les pouvoirs publics mènent une politique de renseignement très active

Les services de l'Etat (direction générale du travail du ministère du travail et des affaires sociales) et des Communautés autonomes chargés de l'enregistrement des conventions, renseignent, par un accueil physique ou par téléphone, de l'état d'avancement du processus d'officialisation des conventions ou de leur date de publication dans les Journaux officiels.

De plus, il existe des « services d'information administrative et d'attention au citoyen », à caractère généraliste, dépendants du ministère de l'administration publique. Ils sont notamment chargés de renseigner localement sur les conventions collectives.

⁷¹ Administration de l'inspection des lois sociales, Rapport d'activité 2000.

Ils aident l'usager à identifier la convention qui lui est applicable, lui fournit la date de la publication du texte conventionnel au Journal officiel, voire la photocopie même du texte. En cas de situation plus complexe, le service oriente l'usager vers d'autres instances, telles que les bureaux d'inspection du travail et de la sécurité sociale.

2.4 Les processus de décentralisation de la négociation collective vers l'entreprise font apparaître de nouveaux besoins d'information

Dans tous les pays européens, la négociation collective est soumise à une évolution structurelle qui s'accentue depuis plus d'une dizaine d'années : la décentralisation est en œuvre partout en Europe. La décentralisation du processus de négociation collective peut être définie comme le transfert de la négociation d'un niveau supérieur à un niveau moins élevé : de la négociation intersectorielle à la négociation de branche, de la négociation de branche à la négociation au sein de l'entreprise, voire à la négociation individuelle. Les transformations actuelles visent essentiellement un éventuel glissement de la négociation de branche vers la négociation d'entreprise. Ce processus de décentralisation s'accompagne de nouveaux besoins d'information, aussi bien en termes de suivi de la politique conventionnelle que pour contribuer aux échanges entre négociateurs des accords d'entreprise.

2.4.1 *Les processus de décentralisation restent juridiquement très encadrés*

2.4.1.1 *Un mouvement de décentralisation est en marche dans toute l'Europe*

La décentralisation revêt des formes multiples. Il s'agit tout d'abord, d'un point de vue quantitatif, d'une augmentation du nombre d'accords signés au niveau de l'entreprise, et plus précisément d'une proportion accrue du nombre d'accords d'entreprise au regard du nombre d'accords de branche. C'est ainsi qu'en Allemagne, en 13 ans, le nombre d'entreprises ayant signé une ou plusieurs conventions d'entreprise a presque triplé, passant d'environ 2.550 fin 1990 à 7.063 fin 2002. Cette évolution concerne tant l'Est que l'Ouest ; à l'Ouest, le succès des conventions d'entreprise ne s'est pas démenti depuis 1990 : l'augmentation annuelle n'a jamais été inférieure à 5%, allant jusqu'à 10,9% en 1999 et même 12,4% en 2000. Parallèlement, début 2000, le nombre de salariés couverts par une convention de branche était d'environ 22 millions, alors que 3 millions de salariés relevaient d'un accord d'entreprise. Ces chiffres se montent aujourd'hui respectivement à 21,5 millions et à 3,5 millions⁷². Le pourcentage des salariés couverts directement par une convention de branche est passé en Allemagne de l'Ouest de 72% en 1995 à 63.

D'autre part, la décentralisation se caractérise par un éventail plus important des thèmes traités au sein de l'entreprise. Aujourd'hui, les thèmes centraux en matière de relations du travail que sont les salaires et le temps de travail sont très largement négociés dans l'entreprise. C'est ainsi qu'en Suède, 72% des salariés du secteur privé voient leurs salaires fixés au niveau local.

⁷² Chiffres fournis par le ministère fédéral du travail.

Dans certains pays comme au Danemark, les accords d'entreprise concernent un nombre croissant de domaines : temps de travail, salaires, mais aussi jours de congé, congé parental, indemnités journalières pour congé maladie...

2.4.1.2 Hormis au Royaume-Uni, la décentralisation vers l'entreprise de certains accords demeure encadrée par les branches

La décentralisation qu'a poussée à son terme le Royaume-Uni est qualifiée par les chercheurs de « décentralisation désorganisée », dans la mesure où les conventions de branche ont disparu pour laisser la place aux seuls accords d'entreprise⁷³. Le Royaume-Uni est le seul pays européen à avoir poussé aussi loin la décentralisation, supprimant toute maîtrise des négociations locales par la branche depuis les années 1980. Cette évolution s'est toutefois inscrite dans un contexte national de relative faiblesse historique de la négociation sectorielle.

Dans les autres pays européens en effet, la décentralisation n'a pas entraîné la disparition de la négociation sectorielle. Elle a conduit les partenaires sociaux de branche à se dessaisir volontairement, dans certains domaines, de thèmes de négociation au profit du niveau de l'entreprise. Les conventions de branche, jusqu'alors très détaillées dans leurs stipulations, sont aujourd'hui devenues des conventions-cadres, avec de larges ouvertures pour que les entreprises puissent adapter ces stipulations à la situation locale dans les domaines des salaires et du temps de travail principalement.

Ces évolutions ont été marquées, en Allemagne, par la montée en puissance des clauses dites « d'ouverture »⁷⁴. Les accords d'entreprise peuvent en effet traiter des questions salariales et des conditions de travail dans deux cas :

- si la convention collective de branche ou d'entreprise a expressément prévu que des accords d'entreprise peuvent la compléter, voire y déroger, sous forme de "clauses d'ouverture". Ces accords dérogatoires sont en général soumis à plusieurs conditions : entreprise en difficulté ou soumise à une très forte concurrence et sauvegarde des emplois, approbation des clauses dérogatoires par les partenaires sociaux signataires de la convention de branche, limitation de la durée de l'accord.
- s'il n'existe pas de convention collective que l'entreprise pourrait, le cas échéant, appliquer (par exemple, si aucune convention collective n'a été conclue au niveau national dans la branche concernée, ou s'il existe bien des conventions collectives de branche, mais pas dans la zone géographique où se situe l'entreprise).

En Belgique, prévalent des situations différencierées selon les secteurs d'activité, qui confèrent une place plus ou moins grande aux accords d'entreprises :

- dans le cas des secteurs où dominent de très grandes entreprises qui souhaitent avoir leur propre politique conventionnelle, la tradition veut que les accords sectoriels négociés au sein des commissions paritaires soient très généraux et laissent donc une place centrale aux accords d'entreprise.

⁷³ Cf. la typologie de Traxler (1995), citée par Paul Marginson dans son étude « Between Decentralization and Europeanization », 2003

⁷⁴ *Öffnungsklauseln*

C'est le cas par exemple dans le secteur de la chimie, où l'accord sectoriel reste très vague et où les politiques d'entreprise sont déterminantes et d'ailleurs sensiblement différentes en fonction des implantations géographiques, reproduisant les différences économiques existant entre le Nord et le Sud de la Belgique ;

- inversement, dans certains secteurs où les petites entreprises sont majoritaires, les conventions sectorielles sont beaucoup plus développées et interviennent pour fixer la quasi-totalité des règles de travail, dans la mesure où la négociation sociale n'est guère possible au niveau des entreprises étant donné leur taille et leur faible structuration. En Belgique, c'est typiquement le cas du secteur textile ;
- enfin, certains secteurs présentent une situation intermédiaire, avec un équilibre entre accords d'entreprise et accords sectoriels ; c'est le cas par exemple du secteur du métal. C'est dans ces secteurs intermédiaires que le processus de décentralisation a été le plus marqué, avec une évolution des accords de branche vers des accords cadres, notamment pour le temps de travail, et une place plus grande réservée à la négociation d'entreprise.

En Suède également, la tendance est à laisser les partenaires de l'entreprise négocier un nombre croissant de points, moyennant un cadre fixé par l'accord central de branche ou de métier. Le nombre d'accords d'entreprises est en augmentation forte : les points les plus souvent négociés sont les salaires, l'organisation du temps de travail, les compensations relatives au travail de nuit, des jours fériés ou encore les remboursements afférents aux trajets et divers avantages.

Pour certains métiers, la décentralisation est allée très loin, jusqu'au contrat de travail. La JUSEK⁷⁵ comme plusieurs fédérations adhérentes à la SACO (le syndicat suédois des diplômés de l'enseignement supérieur) privilégièrent désormais sur les salaires une négociation individuelle de leurs membres avec un relevé à la fin de l'ensemble des processus individuels établi et signé par le délégué syndical local (qui a alors accès à tous les salaires réels et aux augmentations accordées à chacun). Quant à l'industrie privée, elle a signé une série d'accords-cadres comportant une expression de points de vue communs des stipulations relatives aux méthodes de la négociation locale pour maintenir la paix sociale.

Au Danemark, les processus de négociation centralisée demeurent importants. Dans le secteur financier toutefois, ces procédures ont été remises en cause et de nouvelles modalités de négociation ont été définies, qui laissent plus de place aux accords d'entreprise.

En Espagne, les tendances sont plus difficiles à cerner. D'une part, la négociation sectorielle provinciale reste le pilier de la négociation collective. Si la négociation de branche fonde le système de relations du travail espagnol, c'est d'abord à cause du nombre très important d'entreprise de trop petite taille pour avoir des signataires représentatifs (76% du total des entreprises n'atteignent pas le seuil minimum). Par ailleurs, la signature d'accords inter-confédéraux en 2002 et 2003 concernant par exemple les salaires, l'existence de conventions nationales dans des secteurs d'activités nouvelles comme le télémarketing ou les entreprises de travail temporaire vont dans le sens d'une centralisation. Cependant, le nombre de conventions d'entreprise statutaires augmente (3.374 en 1993 et 4.021 en 2002).

⁷⁵ La JUCEK syndique les diplômés de droit et d'économie de l'enseignement supérieur.

De plus, de récentes réformes légales facilitent la conclusion d'accords et de pactes d'entreprise, avec la possibilité d'inclure dans les conventions de branche des « clauses de décrochage », voire de compléter ou de modifier, par convention d'entreprise statutaire ou à défaut par accord, les normes légales dans des domaines spécifiques.

Il est à noter que cette décentralisation, réelle et non négligeable dans tous les pays étudiés, s'est effectuée à droit constant : aucune évolution législative n'est venue remettre en cause la hiérarchie des normes conventionnelles dans les pays où la loi intervient dans ce domaine. Ces législations, assez anciennes (1949 et 1952 pour l'Allemagne, 1968 pour la Belgique...) n'ont pas été considérées comme un frein à l'adaptation des processus de négociation collective au monde économique et social moderne.

2.4.2 *Dans certains pays, un suivi des accords est organisé à des fins d'étude*

Deux des pays enquêtés, l'Allemagne et la Suède ont mis en place un dispositif de suivi des accords d'entreprise pour en mesurer les évolutions.

2.4.2.1 *En Allemagne, un institut de recherches proche des syndicats analyse les tendances à l'œuvre dans les accords négociés dans l'entreprise*

En Allemagne les accords d'entreprise signés par l'employeur et le *Betriebsrat*⁷⁶ ne font pas l'objet d'une remontée d'information, même lorsqu'ils résultent de stipulations de conventions collectives de branche, et qu'ils sont dérogatoires. L'administration ne les enregistre pas, ils ne lui sont d'ailleurs jamais adressés ; les organisations patronales rencontrées par la mission ont insisté sur le fait qu'elles ne reçoivent jamais les accords d'entreprise signés par leurs membres, et les syndicats collectent uniquement ceux des plus grandes entreprises.

Dans ce contexte, il a semblé à l'institut de recherche des syndicats, le WSI, utile d'analyser le contenu des accords d'entreprise, sans pour autant viser en aucune sorte à l'exhaustivité. Le projet s'intitule "BV Doku" ("Betriebsvereinbarungs-dokumentation", Documentation sur les accords d'entreprise). 6.500 accords ont jusqu'à présent été collectés et analysés par le WSI. Cette "bibliothèque" d'accords d'entreprise est présentée comme "unique en Allemagne". Le WSI poursuit avec son projet deux objectifs : mettre en lumière les tendances à l'œuvre dans les accords négociés dans l'entreprise, et donner des conseils pratiques aux membres des *Betriebsräte*.

Une fois par an, l'institut de recherche demande à des *Betriebsräte* de lui adresser tous les accords d'entreprise qu'ils ont signés. Ces accords peuvent être en lien avec une convention collective (application d'une clause d'ouverture) ou non. Toutes les données sont anonymisées et analysées. Parallèlement, l'institut de recherche interroge un panel de membres de *Betriebsräte*⁷⁷, sous forme de questionnaire écrit. Les principaux résultats de ces études peuvent être consultés sur le site Internet du WSI, sans clé d'accès.

⁷⁶ *Betriebsvereinbarungen*.

⁷⁷ ainsi que de *Personalräte*, comités du personnel, équivalents des *Betriebsräte* dans une entité publique.

Les accords étudiés jusqu'à présent par le WSI traitent des sujets suivants :

- Travail d'équipe
- Horaires flexibles
- Politique environnementale de l'entreprise
- Sauvegarde des emplois
- Formation continue
- Rémunération au mérite et aux résultats
- Télétravail
- Externalisation
- Développement de la co-gestion, en lien avec la signature d'accords d'entreprise
- La gestion prévisionnelle des ressources humaines - un outil sous-estimé
- Les pactes pour l'emploi dans les entreprises

D'autres types d'accords sont actuellement à l'étude, notamment sur l'utilisation d'Internet dans l'entreprise, la protection des données, la participation des salariés au capital de l'entreprise, l'assurance vieillesse, l'égalité hommes-femmes, les Comités d'entreprise européens...

Les études du WSI tournent à chaque fois autour de quatre questions centrales :

- Que négocient les partenaires au sein de l'entreprise, et comment mènent-ils à bien la négociation ?
- Dans quelle mesure les procédures et les instruments de la co-gestion s'en trouvent-ils modifiés ?
- Qu'inspirent les accords aux praticiens ?
- Quelles marges de manœuvre a un *Betriebsrat* ?

2.4.2.2 En Suède, un Office de médiation créé en 2000 réalise un bilan annuel de la négociation de branche pour maintenir une information centrale

L'Office de médiation suédois est une agence sous tutelle du gouvernement, qui compte huit agents et est financée par les pouvoirs publics. L'Office a été institué en 2000, à une époque de crise économique ; l'Etat, qui considérait que le niveau des salaires négociés par les partenaires sociaux, trop élevés, était l'une des causes des difficultés économiques, voulait intervenir dans la détermination des salaires. Les fortes critiques contre cette volonté d'intervention étatique ont conduit le gouvernement à créer l'Office de médiation, comme solution de compromis. L'agence est chargée de procéder à des médiations relatives à des conflits qui surgissent lors de la conclusion et de l'interprétation des conventions de branches ou de métiers. Elle a aussi pour mission de centraliser les conventions de branche à des fins d'études et de statistiques, notamment sur les salaires. L'Office publie ainsi tous les mois un point sur les salaires, ainsi qu'un bilan annuel de la négociation collective.

2.4.3 Des échanges d'information sont mis en place entre négociateurs des accords d'entreprise

2.4.3.1 Au Danemark, des représentants syndicaux s'organisent en réseaux

Afin d'échanger sur leurs pratiques en matière de négociation d'accords d'entreprise, certains représentants syndicaux (le plus souvent de filiales de multinationales) ont décidé de créer un réseau entre eux, indépendamment des fédérations. Initialement, ces représentants ont dans les années 1980 participé à la négociation d'accords d'entreprise conclus de manière orale, dans le souci d'une amélioration des conditions économiques et sociales de leur entreprise (amélioration de la profitabilité de l'entreprise en contrepartie d'une amélioration des conditions de travail). Ces accords n'étaient pas soumis aux fédérations, qui en ignoraient souvent jusqu'à l'existence, car la centralisation de la négociation restait encore la norme. Dans ce contexte, est apparu un besoin d'échange de bonnes pratiques sans avoir à en référer au niveau national des syndicats.

En 1997, un réseau de vingt-cinq représentants syndicaux d'entreprises de taille importante s'est constitué. Ses membres se réunissent encore aujourd'hui tous les mois. Deux autres réseaux sont en cours de création, une université d'été est en projet, ainsi qu'une base de données partagée.

2.4.3.2 En Allemagne, le site du syndicat de la métallurgie est notamment conçu comme un outil de partage de l'information entre négociateurs

Le site Internet du syndicat IG Metall se veut à la fois un outil d'information pour le grand public, mais aussi d'aide aux négociateurs, avec une mise en réseau de ceux-ci et des aides à la rédaction d'accords.

Le site fournit une aide à la création de réseaux. C'est ainsi qu'il propose des forums (il en existait 27 en mai 2003) destinés aux membres du syndicats, aux délégués syndicaux et/ou aux membres des *Betriebsräte* affiliés à IG Metall, en fonction des personnes ciblées et autorisées. Ces pages sont accessibles par mot de passe. Certains traitent de sujets très larges, d'autres sont territoriaux ou sont ciblés sur un métier, sur une branche, voire sur des entreprises.

IG Metall met en fait à disposition l'hébergement de ces forums sur son site Internet. Toute personne qui veut créer un réseau dans le cadre d'IG Metall peut en faire la demande, c'est pourquoi les sujets traités en sont variés et ne répondent pas forcément à une logique unique (territoriale, ou par secteur d'activité...). Ces forums peuvent être des lieux de discussion, mais surtout d'échange entre praticiens.

Le site propose également un appui à la rédaction de conventions et d'accords. IG Metall met en effet à disposition, sur son site Internet, un modèle de rédaction possible d'un accord d'entreprise sur l'utilisation de l'internet dans l'entreprise, que les membres des *Betriebsräte* syndiqués peuvent reprendre et adapter à leur entreprise. De même, les accords d'entreprise jugés de qualité remontent jusqu'au niveau fédéral pour être ensuite transmis sous forme de modèle aux autres membres syndiqués de *Betriebsräte*, de façon informelle.

Troisième Partie - Les recommandations de la mission

L’analyse comparative a illustré à quel point l’information sur les conventions collectives était organisée de façon diverse dans les pays étudiés – totalement prise en charge par les syndicats et les organisations d’employeurs dans certains pays, partagée entre l’Etat et les partenaires sociaux dans d’autres pays, notamment en France.

La mission a centré ses propositions sur la clarification des rôles entre Etat et partenaires sociaux en France, et sur les améliorations à apporter aux dispositifs d’accès aux textes et de renseignement que les pouvoirs publics sont légitimes à mettre en œuvre.

- Pour ce qui est de l'accès aux textes conventionnels, la mission propose que l'Etat recentre son action sur la mise à disposition des accords de branche étendus et abandonne les procédures de diffusion des autres types d'accords (1) ;
- En matière de renseignement des usagers, la mission propose de redéfinir les missions de chacun des intervenants publics, notamment la place des services déconcentrés dans le dispositif en prévoyant une articulation avec les partenaires sociaux (2) ;

De façon plus générale, la mission préconise que l’Etat contribue à développer le rôle des relais institutionnels professionnels et syndicaux pour améliorer l’information tant des salariés que des employeurs.

Dans ce cadre, les NTIC peuvent certes contribuer à encore améliorer l'accès aux textes de branche. Cependant, l'amélioration du service rendu aux usagers passe moins par un accès direct aux textes que par l'existence de renvois vers des organisations compétentes seules aptes à prendre en charge la demande particulière de l'usager.

3.1 L’Etat doit recentrer son action autour de la mise à disposition des accords de branche étendus et abandonner les procédures de diffusion des autres types d'accords

Le premier élément de l’information tant des salariés que des employeurs est la possibilité d’un accès aux textes mêmes des conventions.

S’agissant des accords de branche étendus, la France se caractérise plutôt par la superposition de plusieurs formes de publications que par une absence de publicité sur ces accords. C’est pourquoi la mission propose à la fois une simplification des procédures actuelles de publication et une amélioration de l'accès aux textes mis à disposition de tous par Légifrance.

S’agissant des accords de branche non étendus et des accords d’entreprise, la mission propose que l’Etat se désengage de leur diffusion. Cette proposition suppose de revoir plus largement les outils publics utilisés pour répondre à la mission d’étude qui revient à l’Etat.

Ces propositions tiennent compte de la directive européenne en préparation sur la mise à disposition des données publiques. En effet, toute donnée reçue par l'administration et organisée en base de données sera susceptible d'être communicable, dès lors que le coût n'est pas disproportionné. Dans ce contexte, il est d'autant plus nécessaire de préciser les rôles respectifs de l'Etat et des partenaires sociaux face au droit conventionnel. La mission considère ainsi que le rôle de l'Etat doit se limiter à la diffusion des accords étendus, procédure dans laquelle le contrôle de légalité est premier. La responsabilité des partenaires sociaux reste entière pour tous les accords d'entreprise et de branche non étendus.

3.1.1 L'Etat doit simplifier et améliorer les publications existantes des accords de branche étendus

Dès lors que l'Etat intervient dans le droit conventionnel à travers la procédure d'extension – comme cela est le cas dans neuf pays sur les quinze membres actuels de la Communauté européenne, cette intervention nécessite des procédures publiques de diffusion des accords conventionnels. En effet, deviennent concernés par les conventions collectives des employeurs qui ne sont pas adhérents des organisations initialement signataires des accords.

3.1.1.1 Centraliser et simplifier les circuits de publicité

Les constats pour la France ont fait apparaître la multiplicité des publications existantes aujourd'hui : BO H et BO bis pour les accords ou conventions non étendus et leurs avenants ; brochures du JO en général après extension ; Légifrance pour la publication électronique par Internet. La multiplicité de ces supports, ajoutée à la nécessité de prendre en compte les réserves émises lors de l'extension ainsi que l'ensemble des avenants font que, si l'accès aux textes est possible, il est souvent compliqué dans les faits.

La mission considère que l'objectif doit être une diffusion des conventions par deux canaux : le site Légifrance et le JOLR.

Les propositions qui en découlent visent d'abord à centraliser et à simplifier les procédures actuelles :

- centraliser le dépôt de tous les accords de branche à la DRT, en évitant le passage par les DDTEFP qui jouent dans ce domaine un simple rôle de boîte aux lettres ;
- demander au maximum aux fédérations signataires une transmission électronique parallèle à la transmission papier des conventions collectives à la DRT ; n'exiger qu'un seul exemplaire papier des conventions signées ; l'objectif est d'arriver à supprimer progressivement les circuits papier et de s'inscrire dans la perspective d'une transmission électronique ;

- supprimer les BO H et les BO bis qui assurent sous format papier une publication des textes avant leur extension ; la publication de textes avant extension contribue en effet plus à brouiller l'état précis du droit applicable à une date donnée qu'à l'éclairer ; il s'agit d'une mesure de simplification administrative pour le fonctionnement tant de la DRT que des Journaux Officiels. Cette mesure vise aussi à assurer une meilleure sécurité juridique vis-à-vis des employeurs et des salariés ;
- maintenir la publication des avis de demandes d'extension au JOLR mentionnant la signature d'un accord de branche, son objet et les signataires et proposant aux organisations non signataires d'obtenir le texte négocié, soit auprès de la DRT, soit auprès des organisations signataires mentionnées; pour cette raison, il est important de prévoir une transmission numérique des accords de branche ;
- publier le texte des accords de branche étendus en annexe aux arrêtés d'extension, directement dans le JO des lois et règlements.

Ces simplifications aboutiront à rendre plus clair le statut des textes publiés par l'administration, à savoir des accords de branche étendus exclusivement. S'agissant des accords de branche non étendus pour lesquels il n'est pas demandé d'extension, la mission considère qu'il n'appartient pas à l'administration d'en assurer la diffusion. Ces accords représentent toutefois une part de plus en plus faible des textes signés.

La centralisation des conventions de branche à la DRT doit également permettre de fixer définitivement la place de l'identifiant de la DRT (IDCC) et de lui donner une plus grande visibilité que ce n'est le cas aujourd'hui. Son inclusion dans les DADS est une première étape décisive dans ce sens. La disparition des brochures sous format papier, qui devrait progressivement intervenir avec l'amélioration de la qualité du site Légifrance, devrait également s'accompagner de la disparition du numéro de brochure comme numéro de référence d'une convention collective et d'une promotion de l'identifiant de la DRT sur le site Légifrance lui-même.

3.1.1.2 Améliorer la qualité de Légifrance

Le site Légifrance permet un accès gratuit et libre aux textes des conventions collectives étendues, avec une consolidation des textes. Cette mission apparaît tout à fait centrale dans un pays comme la France où la procédure d'extension revêt une telle importance. L'accès par Légifrance aux textes étendus, déjà performant au regard de ce qui existe dans les autres pays européens, peut encore être amélioré, même si certaines évolutions sont d'ores et déjà engagées :

- prévoir une page d'accueil plus pédagogique sur la hiérarchie des normes, indiquant notamment que les droits d'un salarié sont définis à la fois par la loi, la convention de branche étendue dont la référence doit figurer sur son bulletin de paie, et les accords d'entreprise notamment s'il est employé dans une entreprise de plus de 50 salariés où des délégués syndicaux sont présents ;

- clarifier le fait que Légifrance ne permet qu'un accès aux textes étendus – à l'exclusion des textes non étendus qui ne doivent pas être intégrés au site – et organiser une mise en ligne de l'ensemble des textes étendus, y compris ceux qui ne sont pas de niveau national ; le volume des accords étendus de niveau local est en effet relativement faible, ce qui permet d'envisager leur mise en ligne sans difficulté majeure ;
- développer des moteurs de recherche par mots-clés à partir d'une indexation ; cette évolution est d'ores et déjà en cours et elle semble tout à fait nécessaire, de même que le raccourcissement des délais d'accès à Légifrance.

Par ailleurs, la place centrale de Légifrance comme outil de diffusion des accords de branche étendus doit être affirmée par l'organisation de formations des agents dans les différents services du ministère du travail, afin qu'ils utilisent Légifrance comme véritable outil de travail, Légifrance permettant d'accéder au dernier texte en vigueur.

3.1.1.3 Programmer une évolution des outils d'information de l'administration sur les accords de branche étendus

Si Légifrance constitue un instrument essentiel du point de vue de l'information des salariés et des employeurs, il ne peut prétendre répondre à lui seul à l'ensemble des besoins d'information de l'administration, notamment en termes de suivi de politiques.

La mission préconise donc d'engager un processus de refonte des outils de suivi sur les accords de branche. Celui-ci doit se fonder sur une identification claire des besoins de l'administration qui ne sauraient se confondre avec une politique d'information des usagers : les outils BDCC et Poséidon doivent être revus à l'aune de cette analyse.

BDCC est un outil qui fonctionne mais son coût est élevé du fait de l'importance du travail d'interprétation juridique qu'il nécessite et par ailleurs, il ne comprend pas le texte intégral des clauses des accords. La mission a constaté que sa principale utilisation, outre la numérotation des accords, était la réalisation du bilan annuel de la négociation collective. C'est moins l'outil qui doit être critiqué que le contenu extrêmement descriptif de ce bilan s'agissant de la négociation de branche.

L'évolution de cet outil pourrait reposer sur les principes suivants :

- la distinction entre d'une part les besoins statistiques (comptage des accords de branche, des signataires, attribution du numéro d'identification du texte IDCC...) qui pourraient être satisfaits par un simple outil bureautique, d'autre part l'analyse du contenu des accords en termes de droits des salariés ;
- s'agissant de l'analyse du contenu des accords de branche, une option possible serait de revoir l'outil en choisissant, dans un souci de représentativité, un panel de 30 à 40 conventions de branche les plus importantes en termes de nombre de salariés couverts et d'engager un suivi qualitatif et approfondi du contenu de ces accords.

Une refonte de cet outil devrait impérativement associer l'ensemble des directions du ministère qui, pour leurs besoins d'études ou de suivi de politique, ont à connaître des accords de branche, à savoir la DRT bien sûr, mais également la DARES, la DGEFP, la DSS et la DREES pour la partie protection sociale complémentaire et prévoyance. Un outil partagé au sein de l'administration pourrait ainsi être mis en place et utilisé.

La mission considère que cette évolution de BDCC est indispensable mais que, tant que les nouveaux outils ne sont pas effectivement opérationnels, il convient de garder BDCC à jour.

S'agissant de Poséidon, qui fournit un accès non seulement aux textes conventionnels mais également au droit émanant d'autres sources, en particulier de nature législative, réglementaire et jurisprudentielle, la mission considère qu'il ne constitue pas un outil efficace pour servir au renseignement des usagers. Lors des enquêtes sur le terrain, la mission a constaté que cet outil n'était pas utilisé par les services déconcentrés du ministère. Son absence de mise à jour depuis le 1^{er} septembre 2002 en réduit par ailleurs fortement l'intérêt. Enfin, d'autres outils concurrents produits par des éditeurs privés existent, qui aujourd'hui sont utilisés par certains services de renseignement. Pour toutes ces raisons, la mission considère qu'il faut envisager l'abandon du projet Poséidon et généraliser le choix d'un support documentaire unique pour le renseignement des usagers par les services du ministère, produit par un éditeur privé.

La mission préconise en outre qu'un lien soit fait, sur le portail Internet du ministère, avec les sites des partenaires sociaux.

3.1.2 L'Etat doit totalement revoir son mode d'intervention dans le domaine des accords d'entreprise

Les enquêtes conduites en France ont démontré que les procédures de dépôt des accords d'entreprise dans les directions départementales du travail et de l'emploi n'étaient pas utilisées pour renseigner les salariés – ou *a fortiori* – les employeurs sur leurs droits. L'absence d'exhaustivité du dépôt compromettrait en toute hypothèse une telle utilisation.

Parallèlement, les comparaisons internationales ont montré que l'information des salariés sur les accords d'entreprise passait par deux canaux principaux : l'employeur tout d'abord, notamment dans les grandes entreprises où les textes conventionnels sont de plus en plus souvent accessibles de façon électronique au sein de l'entreprise ; les relais syndicaux ou les représentants du personnel dans l'entreprise ensuite – sachant que le plus souvent l'existence même d'accords d'entreprise suppose un minimum de représentation syndicale.

Ainsi, y compris dans le seul pays où une procédure systématique de dépôt des accords d'entreprise comparable à celle de la France existe (à savoir en Belgique), celle-ci ne sert pas à renseigner les usagers.

Pour cette raison, la mission propose de revoir profondément la procédure actuelle de dépôt des accords d'entreprise. La mise en œuvre de cette proposition doit s'accompagner d'une évolution parallèle des outils de suivi des accords d'entreprise. Cette évolution est d'autant plus nécessaire dans un contexte où ceux-ci prennent une importance croissante.

3.1.2.1 Abandonner les procédures de dépôt systématique des accords d'entreprise et les projets de numérisation

S'agissant de l'évolution des procédures de dépôt au sein des directions départementales du travail et de l'emploi, la mission s'accorde à considérer qu'il ne s'agit pas, en l'état actuel, d'un outil d'information des usagers. Les retards dans le dépôt d'une part et le temps qui serait nécessaire aux services pour renseigner sur la base des accords d'entreprise d'autre part font que le dépôt n'est pas utilisé pour renseigner.

La mission considère en toute hypothèse qu'il n'est pas souhaitable de faire évoluer le renseignement dans le sens d'une prise en compte des accords d'entreprise. Un renseignement des salariés sur la base des accords d'entreprise supposerait en effet une gestion quasi totale du dossier et du conflit du salarié, avec un accompagnement individuel. Une telle intervention ne serait pas légitime pour au moins deux raisons : d'une part, il appartient aux signataires des accords d'en assurer la diffusion, d'autre part, la prise en charge individuelle de salariés en situation de conflit avec leur employeur lorsqu'il n'y a pas dépôt de plainte, ne constitue pas la mission des services de contrôle de l'Etat.

La mission s'accorde donc pour considérer que la question du dépôt des accords d'entreprise renvoie à un débat sur les besoins d'information de l'administration elle-même et non sur les besoins d'information des usagers.

Pour ce qui est des besoins de l'administration, la mission considère que la procédure de dépôt des accords d'entreprise peut être supprimée dans des délais très brefs, sans dommages pour les services de l'Etat dans la mesure où son utilité réelle est d'ores et déjà marginale :

- le dépôt sert aujourd'hui à compter le nombre des accords d'entreprise signés annuellement pour nourrir le bilan annuel de la négociation collective. Toutefois, ce comptage ne donne qu'une image incomplète du dialogue social dans l'entreprise, comme l'a notamment montré une étude menée par la DARES à partir de l'enquête Réponse sur les accords salariaux dans les entreprises : le nombre d'accords signés a toujours été supérieur à celui des accords déposés. Il y a un biais statistique important dans la mesure où les petites entreprises ont plus tendance à déposer leurs accords que les grandes. De plus, les retards existants dans le dépôt dans les plus grands départements biaissent largement les résultats obtenus par le comptage des accords déposés. L'échec de la numérisation des accords a encore affecté la fiabilité de ce comptage et le dernier bilan de la négociation collective fait apparaître un chiffre de 28 000 accords d'entreprises signés en 2002 à comparer aux 36 600 comptabilisés pour 2000 ;
- plus largement, le dépôt pourrait être la base de réalisation d'études sur les accords d'entreprise. Dans les faits, il n'est quasiment jamais utilisé dans ce but : une analyse sur la base des Premières synthèses publiées par la DARES sur des thèmes mettant en jeu des accords d'entreprise montre que sur 13 études publiées entre 2000 et 2002, une seule a utilisé le dépôt comme source d'analyse ;

- le dépôt, dans le domaine précis de l'épargne salariale, sert par ailleurs de base à un contrôle de légalité *a priori* des accords d'intéressement et de participation.
Dans les faits toutefois, ce contrôle technique est d'une faible efficacité et il pourrait être utilement remplacé par un contrôle de légalité *a posteriori* impliquant plus directement les URSSAF ;
- le dépôt enfin n'est aujourd'hui pas utilisé par les inspecteurs du travail pour leurs contrôles sur place dans les entreprises. En effet ceux-ci demandent les derniers accords signés à jour lorsqu'ils se déplacent.

Dans ces conditions, la mission est favorable à une suppression rapide du dépôt des accords d'entreprise et à une remise en cause parallèle du projet PDC ainsi que de tout projet qui viserait à diffuser, d'une façon ou d'une autre, les textes des accords d'entreprise par le biais de l'administration.

Cette proposition constitue une simplification administrative significative pour les entreprises. Elle permet également d'alléger les services des DDTEFP de la gestion de procédures sans retombées opérationnelles et de réaffecter à des tâches plus valorisantes les personnels aujourd'hui affectés aux procédures d'enregistrement, d'édition des récépissés, de classement des accords d'entreprise et de contrôle de légalité. Cette proposition peut aussi être utilisée pour redéployer les moyens budgétaires aujourd'hui utilisés pour le traitement statistique des remontées d'information vers la réalisation d'études qualitatives.

3.1.2.2 Poursuivre l'évolution des outils de suivi des accords d'entreprise

L'évolution des études réalisées aujourd'hui par la DARES montre que de plus en plus, celles-ci sont réalisées soit à partir de l'exploitation d'enquêtes lourdes de l'INSEE (enquête ACEMO notamment), soit à partir de l'enquête REPONSE, soit à partir d'enquêtes *ad hoc* sur tel ou tel dispositif – qui permettent de rendre compte à la fois du contenu même des accords mais également des processus de négociation.

La mission considère que le bilan annuel de la négociation collective pourrait être une occasion de rendre compte de tels travaux tout en abandonnant l'objectif de comptage des accords d'entreprise. Le résultat des enquêtes est en effet plus riche que le simple comptage des accords pour rendre compte des évolutions réelles du dialogue social dans l'entreprise et il pourrait de ce fait nourrir les débats au sein de la commission nationale de la négociation collective (CNNC).

Par ailleurs, s'agissant du rôle de la DRT, la mission considère que l'accroissement du poids des accords d'entreprise renforce la nécessité de contribuer à la formation des négociateurs d'entreprise et de diffuser des outils d'appui à la négociation. De telles actions existent déjà, au niveau central comme au niveau déconcentré. Elles mériteraient d'être développées, en liaison avec les acteurs syndicaux et professionnels. Les expériences étrangères témoignent en effet bien du fait que la décentralisation de la négociation collective vers l'entreprise s'accompagne de nouveaux besoins d'information pour les négociateurs des accords d'entreprise.

3.2 L'Etat doit réorganiser ses services publics de renseignement

La mission a montré l'existence actuelle de trois services distincts susceptibles de renseigner les usagers sur le droit conventionnel : les Centres interministériels du renseignement administratif, désormais organisés sur une base nationale, le service Info-emploi pour deux conventions collectives spécifiques et les services de renseignement au sein des DDTEFP. Ces services sont mal coordonnés entre eux et ne sont pas articulés avec les fédérations patronales et syndicales. C'est pourquoi la mission propose de redéfinir entre l'Etat et les partenaires sociaux le partage des rôles dans le renseignement en organisant mieux les mécanismes de renvoi des services de l'Etat vers les fédérations patronales et syndicales.

La mission préconise également de rationaliser les services de renseignement de l'Etat en privilégiant le renseignement téléphonique assuré par le service Info Emploi et de l'articuler avec l'intervention des DDTEFP.

Toutefois, la mission est consciente que plusieurs préconisations proches ont déjà été formulées par de précédents rapports de l'IGAS dans ce domaine, sans suites déterminantes à ce jour. Les principales difficultés semblent donc venir de problème de mise en œuvre des préconisations plutôt que de désaccords sur le contenu même de ces propositions.

3.2.1 Le renseignement téléphonique doit s'appuyer de façon privilégiée sur le service Info Emploi

La mission considère que Info-emploi doit devenir le service d'accueil téléphonique privilégié pour traiter les demandes de renseignement général sur le droit du travail et les conventions collectives et aiguiller sur les organisations professionnelles ou les services déconcentrés les demandes qui appellent un traitement personnalisé.

Les modalités d'une telle évolution devraient notamment inclure :

- la définition d'une charte de la réponse téléphonique, qui identifie les renseignements à donner et les renvois à faire vers d'autres. Info emploi doit en effet assurer une réponse sur la base des conventions de branche étendues et ne peut aller au-delà de ce niveau, mais le service doit aussi guider l'usager vers de possibles relais pour connaître des accords d'entreprise ; les possibilités de renvoi vers les fédérations doivent être encouragées pour permettre une prise en charge des dossiers individuels complexes ou déjà conflictuels ;
- l'identification des supports documentaires sur lesquels fonder la réponse téléphonique ;
- dans les DDTEFP, on peut envisager la mise en place d'un serveur vocal qui permette le renvoi direct vers Info emploi pour tout ce qui relève des renseignements généraux sur les droits des salariés et les relations individuelles de travail, et qui maintienne une possibilité de contact avec la DDTEFP pour les plaintes notamment ;

- une campagne d'information visant à mieux faire ce service pourrait être mise en place.

Parallèlement à l'affirmation du rôle central du service Info emploi, la mission considère qu'il convient de remettre en cause progressivement l'intervention des CIRA sur le renseignement sur le droit conventionnel et plus généralement le droit du travail.

3.2.2 Le renseignement en DDTEFP doit organiser les renvois vers les représentants locaux des organisations patronales et syndicales

Plusieurs rapports de l'IGAS ont traité de l'organisation du renseignement dans les DDTEFP, notamment le rapport Lignot-Roigt et le rapport Lannelongue-Lejeune. Plusieurs propositions ont été formulées dans ces rapports que la mission reprend largement à son compte. Entre autres, on pourrait citer :

- la nécessité d'organiser le renseignement téléphonique de façon plus centralisée et de mettre en place des disques d'accueil aiguillant correctement les usagers ;
- la mise en place d'indicateurs sur l'activité de renseignement (comptage des appels téléphoniques, des personnes accueillies) ;
- la nécessité de développer des contacts localement avec des structures susceptibles d'assurer une prise en charge individuelle des personnes dans le cas de demandes plus complexes (contacts avec des structures associatives, des maisons du droit, voire organisation de permanences au sein des DDTEFP) ;
- l'analyse des demandes de renseignement ou des plaintes individuelles pour orienter les démarches de contrôle au sein des services.

N'ayant analysé la situation que dans deux directions départementales, la mission ne prétend évidemment pas rendre compte de façon exhaustive de ce qui se passe sur le terrain et une grande diversité prévaut en la matière. Il n'en demeure pas moins que la plupart de ces propositions ne sont aujourd'hui pas mises en œuvre, alors même qu'elles sont reçues plutôt positivement par les services. C'est pourquoi, plutôt que d'ajouter de nouvelles propositions à une liste déjà longue, la mission suggère que l'inspection générale analyse les facteurs de blocage qui empêchent aujourd'hui des évolutions pourtant souhaitées par beaucoup.

L'entrée par le droit conventionnel permet toutefois d'apporter quelques éléments complémentaires à la réflexion sur l'évolution du renseignement. En effet, le droit conventionnel est pour partie un droit qui renvoie à des normes générales à travers l'extension et pour partie un droit dont le champ d'application demeure circonscrit à l'entreprise pour les accords d'entreprise, ou aux entreprises dont l'employeur adhère à une fédération patronale pour ce qui est des accords de branche non étendus. Quels que soient les moyens mis en œuvre, une réponse **complète** des services de la DDTEFP sur le droit conventionnel n'est donc pas possible.

Cette limite conduit à poursuivre la réflexion sur les meilleures façons d'organiser des renvois dans de bonnes conditions par les services de renseignement des DDTEFP : en développant le recours à Info emploi pour tout ce qui est réponse générale à des questions sur le droit du travail ; en favorisant les contacts avec les représentants les mieux implantés localement des organisations patronales ou syndicales.

Conclusion

La mission considère que le premier lieu de l'information sur le droit conventionnel est et doit rester l'entreprise, que cette information passe par l'employeur lui-même, une direction des ressources humaines dans les grandes entreprises, des délégués syndicaux ou des représentants du personnel.

Resteront toujours des cas où l'information devra être trouvée en dehors du lieu de travail. Dans ces situations, la mission considère qu'il est vain de vouloir organiser un système unique de réponse à cette demande, que ce soit en termes d'accès aux textes conventionnels (sous forme électronique par exemple) ou de renseignements. En revanche, des propositions ont été formulées pour améliorer la situation actuelle. L'accès aux textes appelle en effet une simplification des procédures de publicité en la réservant aux seules normes de portée générale (les textes de branche étendus) et en facilitant sa compréhension générale (diffusion du texte en annexe à l'arrêté d'extension).

Par ailleurs, l'information sur le droit conventionnel, le plus souvent recherchée à l'occasion de conflits, n'est une question ni paritaire, ni consensuelle : l'information des adhérents est l'une des bases du recrutement aussi bien des employeurs pour les fédérations patronales que des salariés pour les organisations syndicales. Pour ces raisons, la mission écarte toute solution qui viserait à créer, sous une forme juridique ou une autre, un nouvel organisme associant les partenaires sociaux.

Des actions incitatives destinées à améliorer soit l'information des employeurs, soit l'information des salariés peuvent toutefois être développées. Par exemple, l'administration pourrait utilement développer les contacts avec les représentants des experts-comptables ou des centres de gestion agréés, d'autant plus nécessaire que la sinistralité en matière sociale s'accroît. L'implication de tiers, porteur de l'information, apparaît en effet comme l'une des conditions pour rendre moins conflictuelle la recherche de l'information en l'intégrant dans la vie quotidienne de l'entreprise. Au-delà de telles actions incitatives dont l'ampleur doit rester limitée, la mission considère qu'il ne lui revient pas, dans le cadre de son mandat actuel, de formuler des propositions pour améliorer l'information telle qu'elle est organisée par les organisations d'employeurs et de salariés producteurs des normes conventionnelles.

La mission considère enfin qu'il faut poser la question de l'évolution de l'intervention des services de l'Etat en matière de droit conventionnel à partir d'une réflexion sur les finalités de l'action publique. Dans la situation française d'une très grande faiblesse de l'adhésion aux organisations représentatives, la procédure d'extension a en effet un rôle décisif pour définir l'étendue du champ de la couverture professionnelle. De ce point de vue, la diffusion des conventions collectives étendues par un outil comme Légifrance, qui doit s'améliorer encore pour rendre plus compréhensible le droit conventionnel, est une mission prioritaire de l'Etat. L'organisation d'un renseignement visible sur cette base est aussi nécessaire. En revanche, au-delà de ce périmètre, la mission considère qu'il faut abandonner tout projet visant à construire un système public intégral de diffusion des textes conventionnels et recentrer l'action de l'Etat sur les textes de branche étendus.

Christine DANIEL

Pascale FLAMANT

Agnès JEANNET

Gilles TAIB

ANNEXES

Sommaire des annexes

- | | |
|----------|--|
| Annexe 1 | Lettre de mission |
| Annexe 2 | Organismes rencontrés |
| Annexe 3 | Données chiffrées sur la négociation collective |
| Annexe 4 | Procédures de dépôt des textes conventionnels |
| Annexe 5 | Les supports d'information |
| Annexe 6 | Résultats de l'enquête menée auprès des organisations syndicales et d'employeurs |
| Annexe 7 | Résultats de l'enquête menée auprès de services administratifs de renseignement |
| Annexe 8 | Grille d'entretien |

Annexe 1
Lettre de mission



Inspection Générale des Affaires Sociales
25 IUV. 2002
N°

Ministère des affaires sociales,
du travail et de la solidarité

Direction des Relations du Travail
Sous-Direction de la Négociation
Collective

Paris, le 13 NOV. 2002

NOTE

Pour

M. le directeur de Cabinet

n° 1020-144-2
Arrivé le 13.11.02
Transmis le 14.11.02
A M. BONNET GALZY
Directeur de Cabinet

Objet : l'accès des usagers au droit conventionnel / programme annuel de l'IGAS

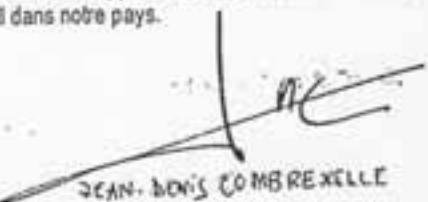
En signant la position commune du 16 juillet 2001, les partenaires sociaux se sont résolument engagés dans la voie du développement du droit conventionnel.

A la confluence des nombreux enjeux juridiques et politiques suscités par une telle dynamique, se pose avec une acuité particulière la question de l'accès des usagers au droit conventionnel. Déjà préoccupante au regard de l'actuelle complexité du droit du travail, cette question risque de prendre une importance accrue dans la perspective du développement du droit conventionnel. Aussi me paraît-il nécessaire d'approfondir dès maintenant cette problématique qui concerne aussi bien les salariés que les chefs d'entreprises, notamment les artisans et les responsables des PME.

Le développement des technologies de l'information et de la communication me paraît constituer à cet égard un puissant levier qui peut permettre de concilier accès au droit et spécificités conventionnelles.

A l'issue d'un échange avec M.C. Bonnet Galzy consacré à l'élaboration du programme annuel de l'IGAS, je suis partisan, sous réserve de votre accord, de demander à l'IGAS un rapport sur cette question cruciale pour l'avenir des relations du travail dans notre pays.

Copie : M.C. Bonnet Galzy


JEAN-MARC COMBARELLE

3943 quai André Citroën 75759 PARIS CEDEX
Tél : 01 44 38 25 84 - Fax : 01 44 38 26 76

Annexe 2
Organismes rencontrés

Administration

Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité

Direction des relations du travail
 Direction de l'administration générale et de la modernisation des services
 Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
 Deux directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Secrétariat Général du Gouvernement

Direction des Journaux Officiels
 Centre d'Information des Renseignements Administratifs (CIRA de Paris)

Ministère de l'Agriculture

Bureau des relations collectives du travail

Partenaires sociaux

La mission a retenu, pour consulter les partenaires sociaux, les organisations siégeant à la Commission nationale de la négociation collective.

Organisations patronales

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
 Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)
 Union des professions de l'artisanat (UPA)
 Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)
 Union nationale des professions libérales (UNAPL)
 Fédération nationale des syndicats exploitants agricoles (FNSEA)

Syndicats

- Confédération générale du travail (CGT)
- Confédération française démocratique du travail (CFDT)
- Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)
- Confédération française de l'encadrement (CFE – CGC)
- Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Autres organismes

- Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables
- Conseil du Commerce de France
- Une Chambre du commerce et d'industrie
- Une Chambre des métiers
- Un Centre de gestion agréé
- Une entreprise du secteur automobile
- Une entreprise du secteur bancaire

Annexe 3
Données chiffrées sur la négociation collective

Le secteur marchand non agricole représente plus de 15 millions de salariés et près de 1,5 million d'entreprises. Pour ce secteur, la DARES évalue le taux de couverture des conventions collectives à 91 % des salariés et 80 % des entreprises.

Les accords d'entreprise

Nombre d'accords d'entreprise signés par grands thèmes en 2000 et 2001

Thèmes négociés	2000		2001 (<i>chiffre non consolidé</i>)		2002 (<i>chiffre provisoire</i>)	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Temps de travail	25 034	68,4 %	17 067	65,7 %	8 302	29,9 %
Epargne salariale, Participation, intérressement	1 043	2,8 %	1 042	4,0 %	10 146	36,2 %
Autres accords	10 543	28,8 %	6 782	30,7 %	9 550	23,9 %
Total	36 620	100 %	25 991	100 %	28 058	100 %

Source – Bilans rapports 2001 et 2002 – Ministère du Travail – Editions législatives

A noter que dans le bilan « La négociation collective en 2002 », il est indiqué que « la modification importante dans le mode de suivi de la négociation collective (nouveau système de collecte de l'information mis en place par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité en 2002) entraîne une rupture par rapport aux séries présentées dans les précédents bilans. Les données établies pour l'année 2002 ne peuvent donc faire l'objet d'une comparaison avec celles de 2001 ».

Répartition des textes 2001 (*chiffres non consolidés DARES*) et 2002 (*chiffres provisoires DARES*) unités signataires et salariés concernés selon la taille de l'unité signataire :

Taille	Nombre de textes		%		% unités signataires		% salariés concernés	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
+ de 200	5 746	5 956	22,1 %	21,2 %	15,6 %	23,2 %	81,9 %	83 %
50 à 199	6 173	6 971	23,8 %	24,9 %	22,5 %	22,5 %	13,5 %	12,7 %
Moins de 50	12 950	15 131	48,2 %	53,9 %	58,1 %	64,3 %	4,5 %	4,3 %
Taille inconnue	1 122		4,3 %		3,8 %			
Total	25 991	28 058	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Dans un article « Négocier les salaires dans l'entreprise : une pratique courante mais souvent informelle » (Premières informations et premières synthèses – Février 2001 – Ministère du Travail – DARES), la DARES précise : « Mesurée par l'enquête REONSE en 1998, la négociation des salaires en entreprise revêt une toute autre ampleur que celle retracée par les bilans établis par l'administration du travail : elle aurait en effet concerné près de 60.000 établissements et 6 millions de salariés, à mettre en regard des 2 millions couverts par les accords salariaux dûment enregistrés. ». Ce constat conduit à avoir une grande prudence sur l'exhaustivité des accords d'entreprises déposés.

Les accords de branche

Nombre de conventions collectives en vigueur au 31 décembre 2001

	Nationaux	Régionaux	Départementaux	Total
Etendues	217	55	122	394
Non étendues	98	48	167	313
Total	315	103	289	707

Source *La négociation collective en 2001 – Bilans rapports – Ministère du Travail – Editions législatives*

Nombre de textes ayant eu au moins un avenant signé en 2001

	Nationaux	Régionaux	Départementaux	Total
Etendues	155	32	58	245
Non étendues	46	3	8	57
Total	201	35	66	302

Source *La négociation collective en 2001 – Bilans rapports – Ministère du Travail – Editions législatives*

Moins de 10 nouveaux textes initiaux sont signés au niveau national chaque année (4 en 2001 et 8 en 2002).

Données sur la représentation des salariés dans l'entreprise

Part des établissements couverts par un délégué syndical, et part des établissements ayant élu des délégués du personnel, par taille d'établissement.

	10 à 49 salariés	50 à 99 salariés	100 à 250 salariés	250 à 499 salariés	500 salariés et +	Toutes tailles	50 salariés et plus
Présence DP - DU	27,9%	73,8%	83,4%	91,6%	94,8%	36,4%	79,8%
Couverture DS	10,5 %	55,1 %	74 %	89,1 %	95,5 %	20,2 %	67 %

Source : *Enquête DARES- enquête ACEMO – IRP 1999 – Ministère du travail*

Part des salariés couverts par un délégué syndical, et part des salariés ayant élu des délégués du personnel, par taille d'établissement

	10 à 49 salariés	50 à 99 salariés	100 à 250 salariés	250 à 499 salariés	500 salariés et +	Toutes tailles	50 salariés et plus
Présence DP - DU	39,7%	76,1%	84,24%	91,8%	96,8%	70,4%	88,6%
Couverture DS	23,3 %	60,9 %	76,4 %	90,2 %	97,8 %	62,5 %	84,2 %

Source : *Enquête DARES- enquête ACEMO – IRP 1999 – Ministère du travail*

Les délégués syndicaux sont peu implantés dans les établissements de moins de 50 salariés. En revanche, ils sont présents dans plus des deux tiers des établissements de plus de 50 salariés, et le sont quasiment toujours dans ceux de plus de 500 salariés

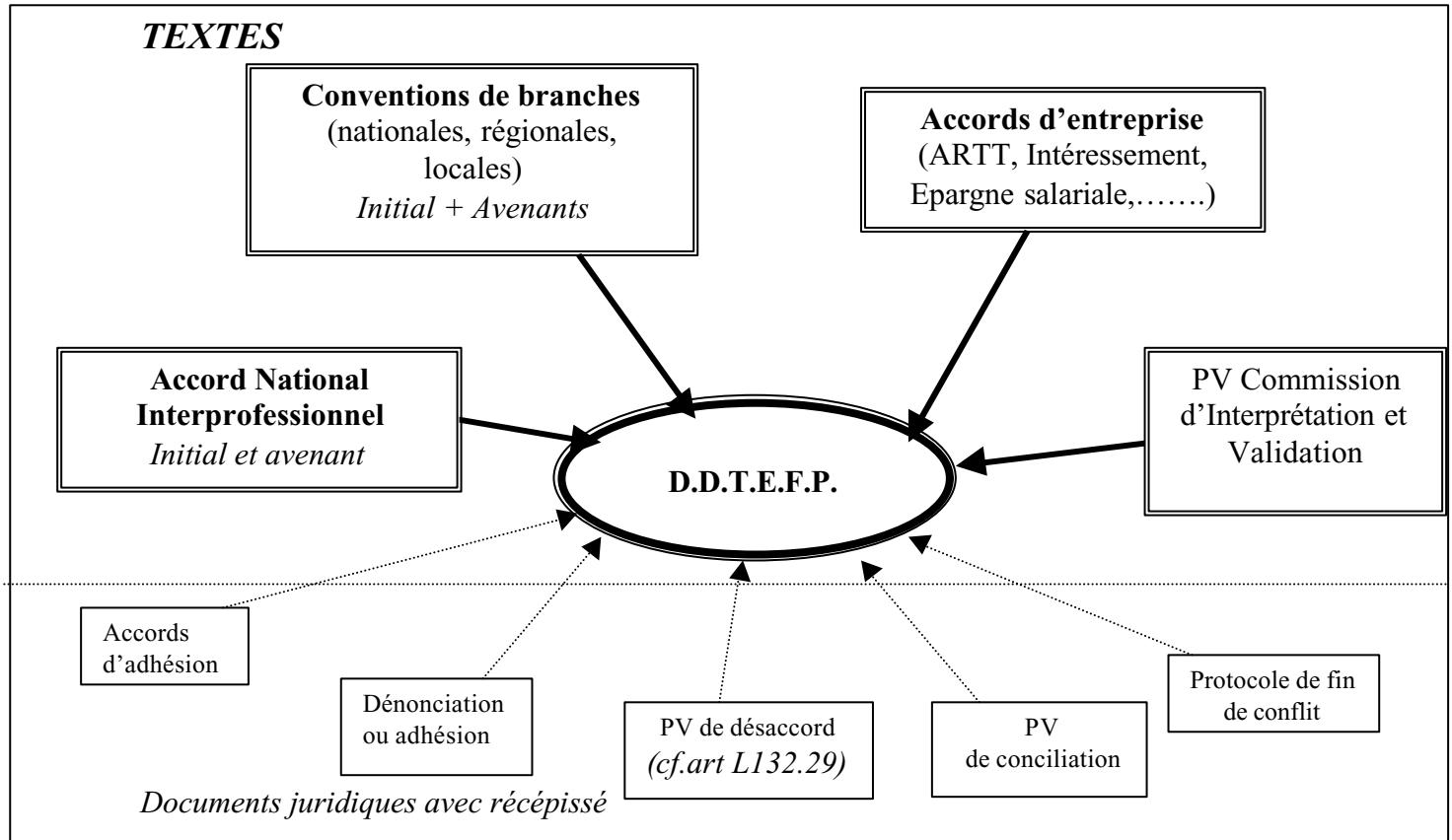
Part des salariés couverts par un DS, par secteur d'activité (NAF 36) – (en pourcentage)

Secteur d'activité	Taux de couverture
Construction navale, aéronautique et ferroviaire	96,7
Industrie automobile	95,5
Activités financières	94,3
Pharmacie, parfumerie, entretien	83,6
Industrie des produits minéraux	79,6
Equipement électrique et électronique	79,1
Transports	76,7
Industries composants électriques et électroniques	74,2
Activités immobilières	72,6
Chimie, caoutchouc, plastiques	72,0
Commerce de détail, réparations	63,1
Industrie des équipements de foyer	59,8
Santé et action sociale	58,6
Services opérationnels	57,6
Equipement mécanique	57,0
Hôtels et restaurants	54,6
Industries agricoles et alimentaires	53,3
Métallurgie et transformation des métaux	52,0
Activités récréatives, culturelles et sportives	51,6
Industrie du bois et papier	51,4
Edition, imprimerie et reproduction	47,6
Industrie textile	45,2
Conseil et assistance	40,9
Commerce de gros	40,0
Construction	31,1
Commerces et réparation automobile	27,1
Habillement, cuir	25,1

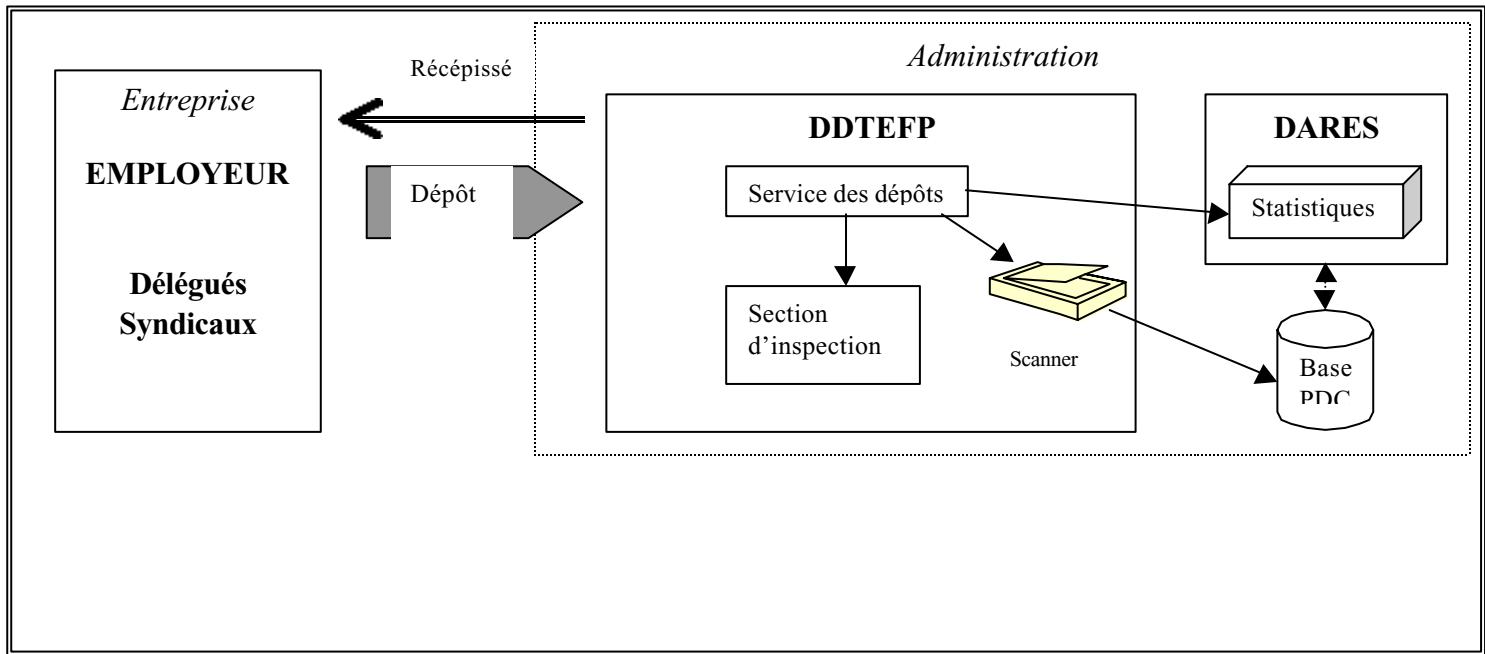
Source : Les institutions représentatives du personnel en 1999 : Premières Informations et Premières synthèses (novembre 2001) – Ministère du Travail - DARES

Annexe 4
Les procédures de dépôt des textes conventionnels

Les différents textes déposés



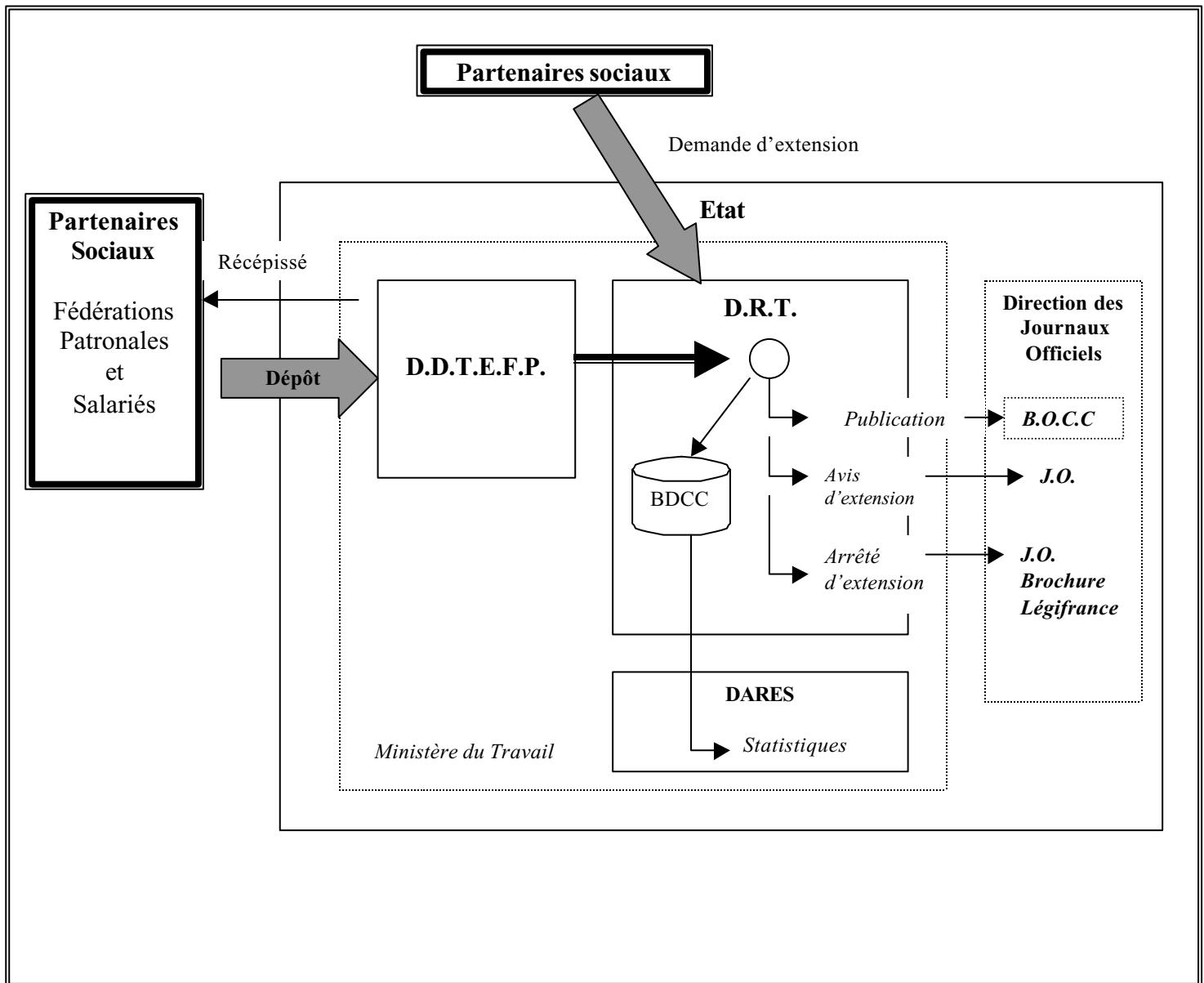
Les accords d'entreprise



Description des procédures de dépôt des accords d'entreprise

- Lors d'un accord conclu entre un employeur et les délégués syndicaux de l'établissement ou de l'entreprise (*les accords signés avec des délégués du personnel non syndiqués ne font pas l'objet d'un dépôt obligatoire*), la partie la plus diligente transmet cinq originaux à la DDTEFP du lieu de la signature ;
- A la réception de ces accords, un tri est effectué distinguant d'une part les accords d'intéressement et d'épargne salariale, et d'autre part les autres accords. Pour chacune des catégories sera opéré un traitement différent :
 - Les autres accords (ARTT.....), le service du dépôt de la DDTEFP enregistre, après avoir effectué un contrôle de légalité externe, l'accord sur une base locale « AGLAE », en précisant notamment le ou les thème(s) de l'accord, les signataires, la taille et l'activité de l'établissement ou de l'entreprise, la nature de l'accord (accord, dénonciation...). Le logiciel AGLAE édite automatiquement le récépissé qui sera communiqué aux signataires, ainsi qu'une fiche statistique qui sera transmise à la DARES ;
 - Les accords d'intéressement et d'épargne salariale font l'objet d'un contrôle de légalité interne et externe (*Certaines DDTEFP organisent des réunions régulières avec les URSSAF pour étudier les accords les plus complexes*). Ce contrôle effectué, un récépissé est communiqué aux signataires, et une fiche statistique spécifique au thème de l'accord est renseignée. Cette fiche sera transmise à la DARES.
- Les originaux sont archivés après la scannérisation de la fiche statistique et de l'accord – application PDC - (*A noter que cette opération de scannérisation n'est pas toujours effectuée pour des raisons liées à des dysfonctionnements techniques*).

Les accords de branche



Description des procédures de dépôt des conventions collectives de branche

Cas d'une convention collective initiale :

- Une fois l'accord conclu entre les partenaires sociaux, la partie la plus diligente transmet cinq originaux à la DDTEFP du lieu de la signature ;
- La DDTEFP effectue un contrôle de légalité externe, envoi un récépissé de réception , et transmet trois exemplaires à la DRT ;
- La DRT effectue un contrôle de légalité interne, enregistre l'accord dans la Base des Clauses des Conventions Collectives (BDCC) en attribuant un identifiant IDCC à la Convention. Un exemplaire original de la Convention est transmise à la Direction des Journaux Officiels (DJO) pour publication dans le Bulletin Officiel des Conventions Collectives (BOCC), le bulletin officiel est appelé « BO bis » dans le cas d'un accord initial ;
- La DJO saisie le texte et le publie, après vérification de la DRT. Un numéro d'édition est attribué au BO bis (appelé N° NOR).

Cas d'un avenant ou d'une renégociation de la Convention Collective :

- L'accord conclu entre les partenaires sociaux, la partie la plus diligente, transmet cinq originaux à la DDTEFP du lieu de la signature ;
- La DDTEFP effectue un contrôle de légalité externe, envoi un récépissé de réception, et transmet trois exemplaires à la DRT ;
- La DRT effectue un contrôle de légalité interne, met à jour la BDCC et transmet le texte à la DJO pour publication au BOCC . Dans ce cas, le texte est publié dans le Bulletin Officiel Hebdomadaire accompagné d'un numéro d'édition.

Cas d'une demande d'extension présentée par un partenaire social (convention initiale ou avenant) :

- Cette demande est transmise à la DRT qui envoie un récépissé de réception et mise à jour de la BDCC ;
- Un avis de demande d'extension est transmis pour publication à la DJO. Cet avis précise le lieu de consultation de la convention ;
- Un exemplaire de la convention est transmis à l'ensemble des membres de la Commission nationale des conventions collectives pour examen et avis ;
- Dans le cas d'un avis favorable, un projet d'arrêté est soumis au visa du ministre ;
- Suite au visa du ministre, l'arrêté est publié dans le Journal Officiel. Cet arrêté peut comporter des clauses d'exclusion et renvoie au texte publié dans le BO bis ;
- Dans les trois mois qui suivent, la DJO édite, si la convention couvre le champ national, une brochure de la convention collective consolidée, intégrant les clauses d'exclusion éventuelles et lui attribue un numéro de brochure, qui servira de référence à l'ensemble des usagers. Cette brochure est commercialisée par la DJO. Deux semaines plus tard environ, le texte de la convention est mis en ligne sur Légifrance.

Ainsi, pour une convention collective, il peut exister à un instant T, et ce pendant une période plus ou moins longue, plusieurs supports (BOCC, Brochures, Légifrance) au texte négocié dont la présentation peut être différente. Par ailleurs, chacun de ces supports ayant un identifiant différent, l'accès au texte en vigueur est rendu peu aisés pour un non initié.

Annexe 5
Les supports d'information

Dans l'entreprise

Support	Informations données	Commentaires
* Contrat de travail	Convention en vigueur au moment de l'embauche	
* Bulletin de salaire	- Code activité de l'entreprise (NAF ou APE) - Intitulé de la convention en vigueur (Article R.143-2 du Code du Travail)	Pour un non initié le lien entre le code NAF et la convention n'est pas toujours évident.
* Affichage sur les panneaux d'information du personnel	- Indication du lieu de consultation au sein de l'entreprise	Article L.135-7, L.135-8 et R.135-1 du Code de Travail précisant les obligations d'information de l'employeur.
* Intranet	Certaines grandes entreprises diffusent sur leur intranet les différents textes en vigueur dans l'entreprise	

Les publications papier

Support	Informations données	Commentaires
* Bulletin Officiel des Conventions Collectives	<p>BO bis est publié à la demande du Ministère du travail suite au dépôt d'un accord initial.</p> <p>BOH est publié à la demande du ministère du travail lors d'un dépôt d'un avenant à un accord existant.</p>	
* Journaux Officiels	<p>Publication d'un avis de demande d'extension d'une convention</p> <p>Publication de l'arrêté d'extension d'une convention collective</p>	<p>* Cet avis précise le lieu de consultation de la convention.</p> <p>* Cet arrêté précise les clauses d'exclusion éventuelles et renvoie au BO CC</p>
* Brochures des J.O.	* Ne concerne que les conventions collectives nationales étendues.	Ces brochures sont vendues par la Direction des Journaux Officiels et font l'objet d'une nouvelle publication consolidée en moyenne tous les 3 ans. Ces brochures sont identifiées par un numéro de brochure attribué par la DJO, sans lien avec les codes NAF. Les services du ministère du travail (DRT) ont demandé que pour les nouvelles brochures l'IDCC soit également indiqué ¹ .
Revues	* Revues ou publications spécialisés	

¹ Dans un souci de faciliter le repérage de la convention collective de branche, le Ministère du Travail a entrepris, à la fin des années 1990, d'attribuer à chaque convention un identifiant unique dénommé IDCC. Depuis 2002, cet identifiant est mentionné pour les textes paraissant au Bulletin Officiel des Conventions Collectives et brochures.

Les supports électroniques

Support	Informations données	Commentaires
* CD Rom	<ul style="list-style-type: none"> * Poseidon : développé par le Ministère du Travail * Editeurs privés 	<ul style="list-style-type: none"> * Diffusion limitée aux services du ministère. Sa mise à jour a été arrêtée il y a plusieurs mois. * Publications payantes (principe d'abonnement dont mises à jour) essentiellement destinées à un public spécialisé.
* Sites Internet	<ul style="list-style-type: none"> * Légifrance, mis en œuvre par la Direction des Journaux Officiels. Son accès est gratuit et libre. * Site web du Ministère du Travail * Sites web des fédérations² syndicales * Sites web des fédérations d'employeurs * Autres sites web 	<ul style="list-style-type: none"> * Seules les conventions collectives étendues et couvrant le champ national sont diffusées. Sont exclus tous les textes étendus dont le champ géographique est infra national (c'est à dire régional, départemental, local) soit environ 200. * L'accès à une convention collective nationale étendue est possible grâce à un hyper-lien sur Légifrance ; * 4 sur les 10 disposant un site web ont déclaré mettre en ligne la convention collective de leur branche. 21 fédérations d'employeurs sur 33 (soit 66 %) disposant d'un site web ont déclaré mettre en ligne la convention collective de leur branche. Deux fédérations ont déclaré mettre en ligne les accords d'entreprise. * La quasi totalité de ces sites sont des sites commerciaux dont l'accès est réservé à des abonnés

² 43 fédérations sur 54 ayant répondu à cette question ont déclaré disposer d'un site web (10 sur 16 pour les fédérations syndicales et 33 sur 38 pour les fédérations patronales)

Annexe 6

**Résultats de l'enquête menée auprès des organisations syndicales et
d'employeurs**

Lors de son enquête auprès des fédérations, la mission IGAS a comptabilisé sur la base des listings confiés par les organisations d'employeurs et les confédérations syndicales :

- 117 fédérations pour les cinq grandes centrales syndicales ;
- plus de 450 pour l'ensemble des organisations d'employeurs.

Le taux de réponses à l'enquête

L'enquête a été communiquée à **255** fédérations, dont 96 fédérations syndicales et 132 fédérations patronales.

54 fédérations ont répondu, soit 24 %, dont 16 fédérations syndicales représentant 17 % de l'échantillon, et 38 fédérations patronales soit 30 %.

Les fédérations ayant répondu à l'enquête sont celles qui représentent des branches importantes en taille, aussi bien de nombre de salariés que d'entreprises.

En ce qui concerne le secteur du commerce, le Conseil du commerce de France, qui regroupe au plan national plus de 120 fédérations, a bien voulu centraliser les réponses à l'enquête fournies par ses membres ayant répondu, et a présenté les résultats à la mission lors d'une réunion de restitution.

La mission considère que les résultats de cette enquête, qui n'a pas une visée statistique et exhaustive, permettent d'avoir une première approche pour apprécier les difficultés et les enjeux perçus par les fédérations professionnelles.

Les enjeux de l'information relative au droit conventionnel

A la question « Quels sont pour votre organisation les enjeux de l'information sur le droit conventionnel ? ».

Cette question à choix multiple libre a été renseignée par 46 fédérations ayant répondu à l'enquête, soit 85 %.

- 30 % des fédérations syndicales ayant répondu à l'enquête ;
- 89 % des fédérations patronales ayant répondu à l'enquête

Les principaux enjeux cités par les fédérations syndicales et patronales sont :

- Image et enjeux pour la fédération (50% des réponses) ;
- Bonne application des textes (50 % des réponses) ;
- Nécessité d'information actualisée, performante, offrant une rapidité de consultation afin de répondre aux besoins « urgents » des adhérents (30% des réponses)

De l'utilité d'un système d'information des accords d'entreprises ?

A la question « Voyez vous une utilité de mettre en œuvre un système d'information pour les accords d'entreprises ? »

Cette rubrique a été renseignée par 50 fédérations, soit 90,3% de celles ayant répondu à l'enquête.

Les fédérations de salariés :

- 1 seule sur les 16 qui ont répondu à l'enquête a répondu **NON** ;
- 14 ont répondu **OUI (dont une déclarant que c'est déjà fait)**.
- 1 n'a pas renseigné cette question.

Les fédérations patronales :

- 21 sur 38 fédérations qui ont répondu à l'enquête ont répondu **NON**
- 13 ont répondu **OUI (dont 1 déclarant que c'est déjà fait)**
- 3 n'ont pas renseigné cette question

La fédération syndicale qui a répondu NON n'a pas précisé ses motivations. En ce qui concerne les fédérations patronales qui ont répondu NON, 6 déclarent que la diffusion de ces accords relève de la seule responsabilité des entreprises, 6 autres déclarent privilégier les accords de branche compte tenu de la faible taille des entreprises qu'elles représentent, les 9 dernières n'ont pas renseigné cette rubrique.

En ce qui concerne l'organisation et la mise en œuvre de ce système d'information, 88% des 27 fédérations qui ont répondu OUI considèrent que cette tâche relève des branches professionnelles. (10 sur les 14 fédérations de salariés, 12 sur les 13 fédérations patronales).

L'accès actuel des fédérations aux accords d'entreprise :

A la question « Avez vous accès aux accords d'entreprise ? »

24 fédérations ont répondu « OUI » à cette rubrique, soit 43,64%.

Dont 7 fédérations syndicales :

- Deux d'entre elles déclarant avoir un accès exhaustif à ces accords ;
- Les cinq autres, ne déclarant qu'un accès partiel concernant essentiellement les accords ARTT et relation sociale / droit syndical.

Pour les fédérations patronales : 17 réponses se répartissant ainsi :

- Cinq déclarant avoir un exhaustif ;
- Les douze autres ne déclarant qu'un accès partiel, concernant essentiellement les accords ARTT.

La mise en ligne des accords par les fédérations

A la question « Mettez vous en ligne les accords d'entreprise ? »

Deux fédérations ont répondu « OUI » à cette question.

Les différents supports utilisés par les fédérations professionnelles :

La grande majorité des fédérations ayant répondu à l'enquête déclare utiliser l'ensemble des supports de communication (e-mail, téléphone, courrier postal) pour répondre aux demandes des salariés et des employeurs.

- Les fédérations syndicales :
10 fédérations sur 16 ont renseigné cette rubrique, soit 62,5 %.. Elles utilisent toutes les trois supports (renseignement téléphonique, réponses suite à un e-mail ou à un courrier postal).
- Les fédérations patronales :
32 fédérations sur les 38 qui ont répondu à l'enquête ont précisé les supports de communications utilisés :
 - *Téléphone et courrier postal* : l'ensemble des 32 fédérations ;
 - *E-mail* : 30 fédérations sur les 32.

Les activités de renseignement des organisations syndicales et patronales

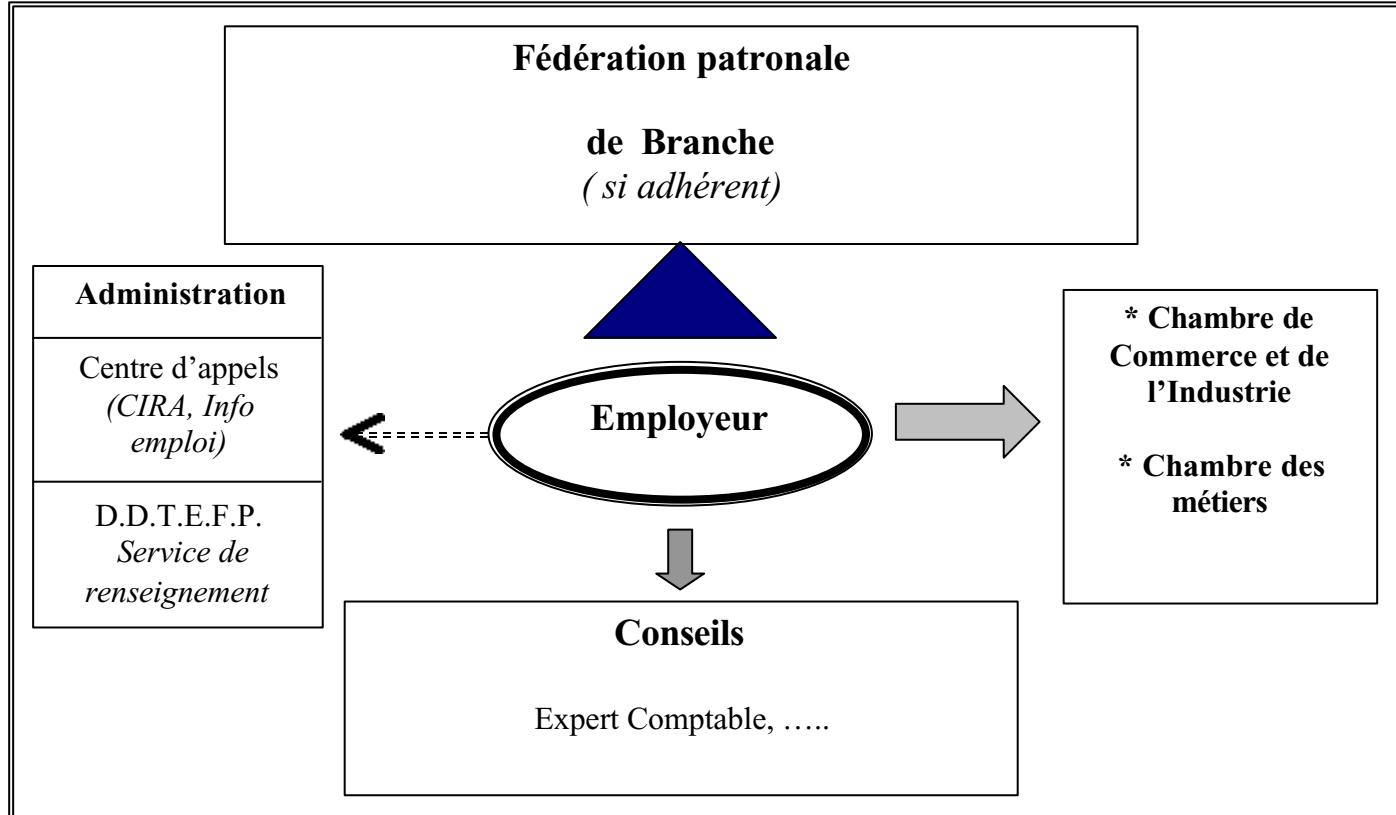
A cette rubrique, hormis deux fédérations de salariés, toutes les autres ont répondu. L'analyse fait apparaître les éléments suivants :

- Les fédérations syndicales :
 - *Services du renseignement* : 9 sur 16 déclarent disposer d'un service de renseignement interne (56%), et dont l'activité moyenne pour le renseignement de l'usager est estimée à 50 % ;
 - *Le nombre de demandes traitées par an* pour l'ensemble des fédérations ayant répondu à l'enquête s'élève à 32.200.
 - *Les principaux motifs des demandes* : A cette question à choix multiple « libre », quatre motifs ressortent essentiellement :
 - Code du travail, Code de la Sécurité Sociale, Convention collective : 60 %
 - Salaires et indemnités : 30 %
 - Temps de travail : 25 %
 - Conditions de travail : 25 %
- Les fédérations patronales :
 - *Services du renseignement* : 36 sur 38 fédérations déclarent disposer d'un service de renseignement, et dont l'activité moyenne pour le renseignement de l'usager est estimée à un peu moins de 50%;
 - *Le nombre de demandes traitées par an* pour l'ensemble des fédérations ayant répondues à l'enquête s'élève à 65.000.
 - *Les principaux motifs des demandes* : A cette question à choix multiple « libre », six motifs ressortent principalement :
 - Temps de travail (ARTT, durée du travail...) : 80 %
 - Salaires et indemnités : 48 %
 - Contrat de travail, Convention Collective : 48 %
 - Congés : 25 %
 - Licenciements : 25 %

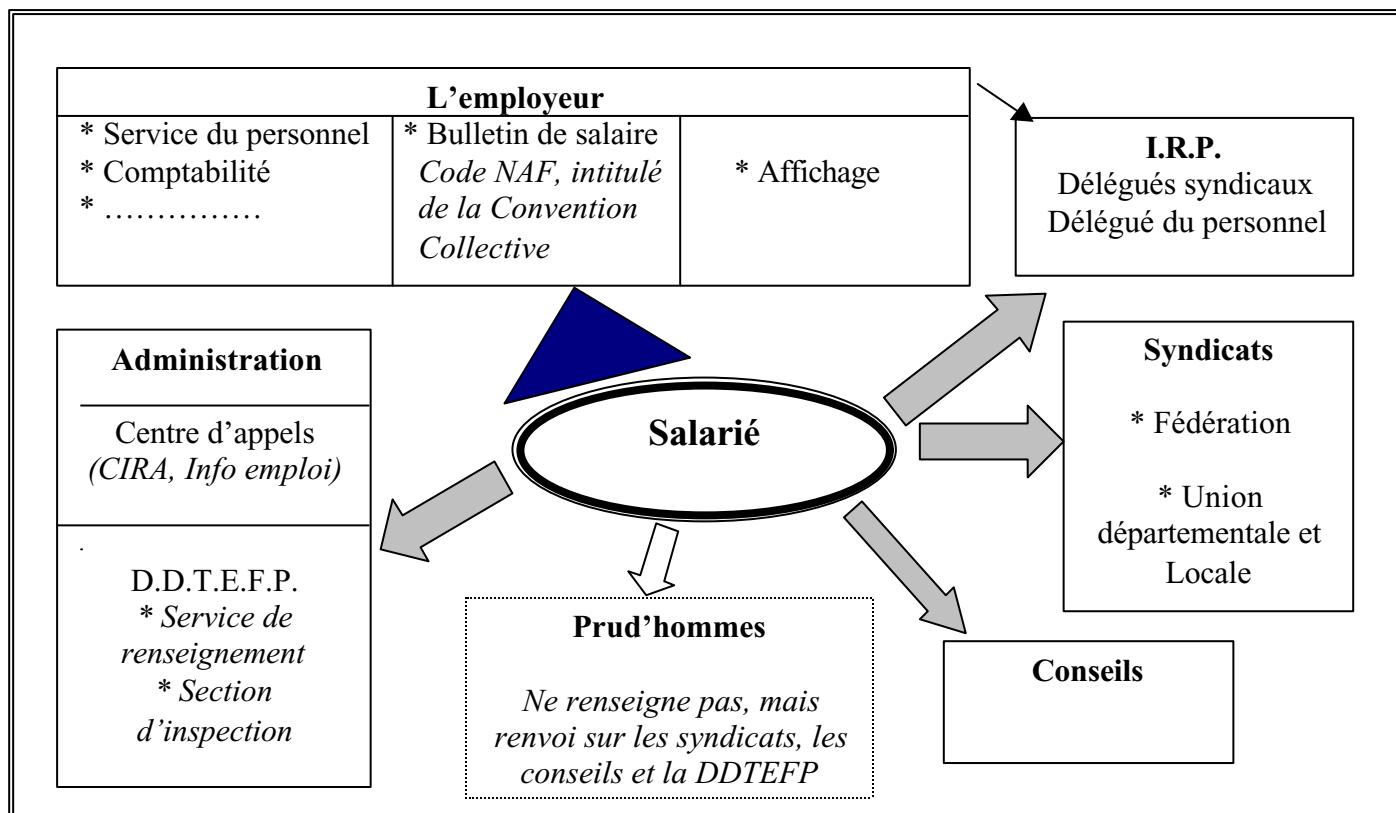
Annexe 7

Résultats de l'enquête menée auprès de services administratifs de renseignement

Les différents acteurs intervenant pour renseigner l'employeur



Les différents acteurs intervenant pour le renseignement du salarié



Le centre d'appel « Info – Emploi » :

Cette enquête a été effectuée auprès du centre d'appel « Service Info - Emploi » mis en œuvre par le ministère du travail. Le service a été mis en place par le ministère du travail pour répondre aux questions liées aux aides à l'emploi et au chèque emploi-service. En matière de droit conventionnel, il fournit jusqu'à présent des renseignements sur deux conventions collectives : celle sur les employés de maison et la convention dite Syntec.

Cette enquête s'est déroulée pendant le mois d'avril 2003, et chaque appel a fait l'objet d'une fiche spécifique précisant son objet, la connaissance ou non de la convention collective applicable, ainsi que les suites données.

L'échantillon traité concerne 504 fiches qui ont été renseignée.

Les grandes caractéristiques ressortant de l'analyse de ces fiches sont :

- L'objet de l'appel :
 - 35 % des appels concernent une rupture de contrat (démission, licenciement,...) ;
 - 26 % des demandes sont relatives au salaire, classification, primes,....
 - 15 % des questions portent sur les congés (payés ou autres).
 - A noter que seulement 6 % des appels concernent les RTT.

- 69% des personnes ayant appelé connaissent leur convention collective ;

- Dans 67 % des cas, le Service Info-Emploi aiguille l'usager vers un autre interlocuteur, et dans 33% le centre d'appel Info Emploi traite la demande de renseignement.

Ces deux derniers points ont fait l'objet d'une analyse plus précise de la part de la mission.

- Le droit conventionnel concerné :
 - 69 % des appellants, soit 349, déclarent connaître leur convention collective ;
 - Dans 43 cas, la question posée renvoie à un accord d'entreprise, mais pour seulement 8 de ces cas, les usagers déclarent connaître cet accord ;
 - Les principales branches concernées :
 - 16 % concernent la convention collective des employés de Maison, soit 82 appels ;
 - 3 % la Convention SYNTEC, soit 17 appels.

Il faut rappeler que le service Info – Emploi ne répond qu'à ces deux conventions.

- Pour les 250 appels restants et ayant déclaré connaître leur convention collective : la convention collective n'est pas indiquée ou n'est pas connue pour 132 d'entre eux. La principale branche indiquée est la métallurgie (28 appels soit 7%).
- Les suites données :
 - 67 % de l'ensemble des appels (329 sur 504) donnent lieu à un renvoi à un autre service dont :
 - 2,7 % vers la DDTEFP ou l'Inspection du travail ;
 - 1,1 % vers la Fédération professionnelle ;
 - 78,1 % vers le CIRA ;
 - 4 % vers les délégués syndicaux ou du personnel de l'entreprise ;
 - 8,7 % vers l'employeur ou la DRH de l'entreprise
 - 3,8 % vers les brochures JO ou Légifrance

Les CIRA

Cette enquête qui a été mené au sein des CIRA comporte deux volets :

- Le premier, qui s'est déroulé dans la période du 2 mai au 22 mai 2003, visait à mesurer le nombre d'appels concernant le secteur « travail » par rapport à l'ensemble des appels, ainsi que le nombre d'appels réellement traités concernant ce secteur ;
- Le deuxième, qui a été mené pendant le mois d'avril 2003 au sein du CIRA de Paris, d'analyser plus finement les appels. Pour ce faire, le personnel de la cellule « travail » a renseigné une fiche pour chaque appel concernant le droit conventionnel.

Les appels concernant le secteur « Travail »

Pendant la période du 2 au 22 mai 2003, l'ensemble des CIRA ont enregistré 67.661 appels dont 32 432 concernant le secteur « Travail », soit 47,9 %.

Sur ces 32.432 appels, 11.870 ont pu être effectivement traité soit 36,6 %. Toutefois, les chiffres qui nous ont été communiqué ne nous permettent pas de distinguer la part des appels concernant *uniquement* le droit conventionnel et nécessiterait une analyse affinée sur une période plus importante.

L'analyse d'un échantillon des appels

Cet échantillon de 201 appels concerne des questions sur le droit conventionnel reçues et traitées par le CIRA Paris. Chaque appel a fait l'objet d'une fiche d'analyse.

L'analyse de ces fiches fait apparaître les éléments suivants :

- *Le motif de l'appel* : Deux thèmes majeurs représentent 70,6 % de la demande de renseignement. Il s'agit :

- « Rupture du contrat » avec 33,7 %
- « Salaires / indemnités » avec 36,3 %
- *la connaissance de la convention collective par l'usager* : 17 % des demandeurs déclarent ne pas connaître leur convention collective, contre 83 % la connaisse. Par contre, un seul déclare connaître son accord d'entreprise ;
- *le renvoi de l'usager à un autre service* : sur 201 fiches dont cette rubrique a été renseignée, aucun renvoi du demandeur à un autre service n'a été effectué ;
- *Les outils utilisés par les agents* : les outils utilisés par les agents sont dans les 2/3 des cas, le Code du Travail, les brochures des J.O. (46 %) et le dictionnaire permanent (22 %). Nous notons une quasi absence d'utilisation de support numérique (par exemple, aucune fiche ne fait référence à l'utilisation de légifrance).

Les services de renseignement d'une DDTEFP

Cette enquête a été menée au sein du service de renseignement d'une grosse DDTEFP, du 27 mars au 2 avril 2003. L'ensemble du personnel de ce service a renseigné pendant cette période une fiche d'analyse élaboré par la mission.

Sur cette période les 5 agents du service ont reçu 162 visiteurs et répondu à 301 appels téléphoniques. 114 fiches ont été retournées.

L'analyse du contenu de ces fiches fait apparaître les éléments suivants :

- *le motif de l'appel ou de la visite* : Deux thèmes majeurs représentent 68 % de la demande de renseignement. Il s'agit :
 - « rupture de contrat » qui vient en tête (38 %) ;
 - « les salaires » avec 30 %
- *la connaissance de la convention collective par l'usager* : 16 % des demandeurs déclarent ne pas la connaître, alors que 86 % la connaissent ;
- *le renvoi de l'usager à un autre service* : est très rare (12 sur 114), il représente à peine 10 %. Les renvois concernent :
 - l'inspection du travail (4 cas)
 - les prud'hommes (4 cas)
 - l'entreprise (3 cas)
 - un syndicat (1 cas)
- *Les outils utilisés par les agents* : Les outils utilisés dans les 2/3 des cas sont le Code du Travail et les brochures du J.O. (60 Les outils électroniques, que ce soit Légifrance ou POSEIDON, sont très peu souvent utilisés (moins de 2 %).

**Annexe n°8
Grille d'entretien**

Un entretien en deux étapes :

- l'état des lieux de l'accès au droit conventionnel tel qu'il est évalué
- les pistes d'évolution.

1. L'état des lieux

- Les salariés (les employeurs) ont-ils un accès aisément à leur convention collective ou existe-t-il des besoins importants d'information insatisfaits ? Quels sont les éléments qui permettent d'apprécier les besoins existants (demandes des salariés eux-mêmes ou demandes de leurs représentants par exemple) ?
- Quelle est, selon vous, la nature des besoins d'information : identification de la convention collective applicable, accès au texte lui-même, articulations entre les différents textes et niveaux de négociation, accès plus commenté au texte permettant de connaître l'état du droit ?
- Comment l'usager (salariés ou employeur) a-t-il la garantie d'accéder au dernier texte négocié tel qu'il s'applique ?
- Selon vous, quel(s) moyen(s) les salariés (les employeurs) privilégient-ils pour accéder à leur convention collective aujourd'hui ?

pour les salariés : recours à l'inspection du travail, aux délégués du personnel, aux délégués syndicaux, utilisation d'internet, autres

pour les employeurs : recours à l'inspection du travail, aux chambres de métiers, aux fédérations professionnelles, à l'internet

Connaissez-vous des sites existants ? Si oui, lesquels ? Avez-vous un point de vue sur la pertinence et l'utilité des sites tels qu'ils fonctionnent aujourd'hui ?

- Votre organisation s'est-elle impliquée jusqu'à présent dans la diffusion des conventions collectives ?

Si oui à quel niveau (convention nationale de branche, convention locale de branche, accords d'entreprises) et de quelle façon ? Quel type de support a été privilégié (informatique, papier, contacts humains directs) ?

Si non, pour quelles raisons ?

2. Les pistes possibles d'évolution

- Les enjeux principaux sont-ils du côté de l'information sur les conventions de branche (nationales, locales, étendues, non étendues) ou sur les accords d'entreprises ? Pour quelles raisons ?
- Pensez-vous que la responsabilité de la diffusion de l'information incombe prioritairement à l'Etat ou aux organisations professionnelles et syndicales ? Pensez-vous

réaliste et souhaitable qu'une négociation interprofessionnelle porte spécifiquement sur cette question de l'accès au droit conventionnel ?

- L'information doit-elle consister en une diffusion des textes bruts ou dans une information plus qualitative (indexation thématique, articulation des différents niveaux de négociation, voire intégration de commentaires) ?
- Quel est votre point de vue sur la mise en place d'une identification nationale normalisée permettant de rendre plus aisément l'accès aux conventions collectives applicables ? Faudrait-il par exemple prévoir une mention obligatoire des conventions collectives applicables sur le bulletin de paye faisant explicitement référence à une telle identification nationale ? Qui doit être responsable de la définition d'une telle identification ? Cette identification doit-elle se limiter au niveau des accords de branche ou aller jusqu'aux accords d'entreprise ?
- Quel devrait être selon vous la place du support internet dans la diffusion de l'information sur les conventions collectives, qu'il s'agisse des conventions de branche ou des conventions d'entreprise ? Vous semblerait-il utile de mettre en place un portail permettant de guider de façon raisonnée vers l'information existante en validant l'information ainsi diffusée (par le biais de chartes de sites par exemple) ? Selon vous qui devrait avoir la responsabilité de la gestion d'un tel portail ? Qui devrait en assurer le financement ? D'autres solutions vous sembleraient-elles meilleures ?
- Si l'on envisage un accès « médiatisé » aux conventions collectives, quels sont selon vous les acteurs professionnels, syndicaux ou administratifs les mieux placés pour favoriser l'accès au droit conventionnel ?

3. Les expériences des autres pays

- Dans l'analyse de la question de l'accès à l'information sur le droit conventionnel, vous semble-t-il pertinent ou non de faire des comparaisons internationales et pour quelles raisons ? Sur quels thèmes prioritaires devrait selon vous porter la comparaison (état du droit et degré de publicité autour des accords collectifs, utilisation des technologies comme l'internet dans la diffusion de l'information, recours à des médiateurs pour informer de façon plus qualitative sur le droit conventionnel, autres...) ?
- Avez-vous connaissance des pratiques des autres pays, notamment européens, dans la diffusion de l'information sur le droit conventionnel ?
 - Si oui, vous semble-t-il qu'il existe des exemples particulièrement intéressants ou novateurs ?
 - Si non, quel(s) serai(en)t le ou les pays les plus intéressants à étudier ?
- Votre organisation a-t-elle développé des contacts avec des organisations d'autres pays étrangers sur la question de l'information des salariés (des employeurs) sur le droit conventionnel ?

Information on collective agreements in Europe

English summary

This report considers the issues involved in providing users of employment agreements with better information. Three preconditions must be stated:

- firstly, the term “users” refers here to employers and employees to whom employment law applies. Information on collective agreements therefore relates to an employment context and does not extend to general requests for information;
- secondly, the enquiry considered that the concept of access to contractual texts should include not only the ease with which such texts may be obtained but also the clarity of their contents. This splitting of the issue thus involves on the one hand a consideration of how such texts are made available and on the other the organization of the various information services that are aimed at helping employers and employees to find information. This separation forms the basis of the presentation of the observations and recommendations made within this report;
- thirdly, employment law is produced by the unions and management, even if in France the public authorities are also involved by its extension to non signatories. Because of this the scope of the enquiry is not limited to the activities of the state and encompasses at all times the relative roles of all those involved, i.e. employer’s organisations, union organisations and public authorities.

Beyond any legal obligations, the enquiry considered the question of effective access to information. As regards legal considerations the situation seems relatively similar in most European countries and involves a version of the 14 October 1991 directive. This obliges employers to provide employees with information about general terms of employment and particularly about the collective agreements in force. However in France, as in other countries, the enquiry found the impact of this obligation to be relative: employees usually need such information during disputes, which inevitably hinder direct requests to the employer. It is for this reason that analysis of employers’ and employees’ means of access to texts is so important, quite apart from the legal aspects of their contents.

A two-fold approach was taken:

- a detailed survey of France (including interviews on a national scale, questionnaire surveys of industry federations, questionnaire surveys of administrative information (CIRA) and employment information services, and surveys in two departments);
- a comparative analysis of the way that information on collective agreements is made available in five other European countries (Germany, Belgium, Denmark, Spain, Sweden).

The results of the surveys enabled a relatively clear categorization of the ways that information on collective agreements are organized in the countries studied. Three groups of countries emerged, mainly on the basis of the existence, or non-existence, of an extension procedure of sectorial agreements:

- the Scandinavian countries (Denmark and Sweden) were characterised by a complete absence of procedures for the distribution of information on contract law organized by the state, and by the absence of any public information services and checks on employment law, in both legal and contractual contexts – except for health and safety issues. In the absence of extension procedures, collective agreements are considered part of civil law

and information is handled by employer organizations and trades unions. The high levels of membership of these organizations (membership of unions exceeds 80 %) and their resources ensure that a high quality information service is in place. This is operated not by confederations but directly by industry federations, who publish the texts of agreements, make them available on line, and generally have a very active policy of providing members with information. As for corporate agreements, information is passed on directly by union representatives and the industry federations only become involved in the event of a dispute, whether its is on a collective or an individual level.

- Belgium, Spain and France form another group of countries. In these three countries the great majority of sectorial agreements are regulated by an extension procedure defined by law. This extension procedure is behind the making available and circulation of sectorial agreements and contracts extended by the public authorities (via the internet and paper distribution). It is also accompanied by the involvement of the public authorities in the provision of information to users. However, for corporate agreements the negotiators ensure the distribution and explanation of information to employees: the employer on one side and the union representatives signing the agreement on the other. The possible existence of filing of agreement procedures is only used very marginally for the purposes of user information, in France or any of the other countries in this group for which filing of corporate agreements exists (Belgium but not Spain).
- Germany appears as an intermediate country. As in the Scandinavian countries the civil character of contract law is affirmed. The unions and management agreement negotiators use the term "copyright" for collective agreements and undertake the circulation of texts and information to their members. Furthermore they oppose the development of distribution tools for employment law texts by the public authorities, whether it is a matter of the Länder or of the federal state. As a result the public information services are reduced to the absolute minimum and thoroughly rationed (3,5 "full timers" to the federal service of registration and information for the whole of Germany). There is an exception for the few extended agreements but this accounts for only 3 % signed sectorial agreements – consisting mainly of collective building agreements. The extension has in effect widened the professional and union organization's information policy in this sector, which provides texts and information outside their membership. However in an environment in which representative organizations, both professional and union, are becoming weaker (union membership amongst the workforce currently stands at 20 %), this system is running into difficulties and can result in making access to texts and information for a non-union affiliated employee particularly difficult in a business that does not have a workers' council.

A comparison between the results of the French surveys and those of other countries highlight two main characteristics of the French situation:

- access to actual contractual texts is relatively easy in France. For the sectorial agreements which are mostly extended, there are public systems for information distribution which make the agreement accessible, even if this access is sometimes complicated. For corporate agreements the employer, being the signatory, obviously has access, as do the unions and management who can then ensure distribution to the company's employees;

- however, organization of information and help in finding the right information would at present seem to be poorly structured in France. There is considerable confusion over the roles of the various public information services (Administrative Information (*CIRA*), Employment (*Info emploi* service), and Departmental Services (*DDTEFP*)) and furthermore the public information services are not linked to the union and management information services. The unions and management seem less committed to providing their members with information than in other countries.

These observations have guided the enquiry's recommendations, which focus on four main points.

For access to sectorial employment texts the enquiry suggests that the state improves current distribution procedures of extended sectorial agreements. The existence of an extension procedure necessitates the distribution of contractual texts by the state to both employees and employers not affiliated to signing professional organizations. The extension procedure is also accompanied by detailed legal verification, the results of which appear in the exclusion clauses or conditions stated in the order of extension. Current procedures could however be simplified:

- by centralisation of registration at the *DRT* with a high level of computerisation;
- by eliminating the circulation of information on paper which take place before the extension (BO and BO bis);
- by publication of agreement texts as an appendix to the order of extension published in the *JOLR* ;
- by improving the service provided by *Légifrance* which should become the central diffusion mechanism for sectorial agreements by the public authorities.

The enquiry also suggests a review of state intervention procedures in the corporate agreements domain. Currently there is a procedure for the systematic filing of corporate agreements with the *DDTEFP* where they are then accessible. Scrutiny of this procedure raises several issues. Requests by employees for texts of corporate agreements registered with the *DDTEFP* are in fact very rare. More importantly the enquiry considers that in the case of a corporate agreement signed by the employer and by union representatives or delegates, it is not up to the public authorities to ensure circulation, unlike extended sectorial agreements.

This observation raises the larger issue of the value of maintaining a procedure for filing corporate agreements:

- labour inspectors do not use filed agreements during inspections but ask the company for up to date signed agreements;
- the filing procedure has no legal standing, but serves as a support for legal controls *a priori* of savings agreements of which the effectiveness is very limited;
- as regards practices the enquiry observed that nearly all the *DARES*'s investigations that challenged corporate agreements were not based on records held as a result of the filing procedure;
- problems in the numbering of agreements further limited the reliability of data presented in the annual review for 2002 of collective negotiations (18,000 corporate agreements, excluding saving schemes in 2002 against 35,000 in 2001).

For these reasons the enquiry suggests that the system of filing corporate agreements be abandoned as soon as possible. This measure would result in an administrative simplification and also enable resources to be deployed elsewhere.

The enquiry proposes redefining the roles of the relevant public bodies for the provision of information for users.

Several *IGAS* reports have already offered a number of recommendations on this subject, with which the enquiry is generally in agreement. The objective of these recommendations has been to improve the quality of the telephone service in order to keep in person visits down to a minimum.

To reach this objective the enquiry proposes handing over the responsibility of providing telephone information on employment law at a national level to the state *Info emploi* service, and to steadily reduce the *CIRA*'s involvement.

At the local level, concerning the *DDTEFPs*, the enquiry shares the idea that information cannot be dealt with in an isolated fashion by the administration: good quality information on employment law requires close cooperation at local level with the representatives of employer and employee organizations. As covered in the Roigt-Lignot report, the example of employment law confirms the need for a system to be in place with local partners for the referral of enquiries that the state services cannot deal with.

On a more general note the enquiry considers that the primary resource for information on employment law is, and should remain, businesses themselves and that such information should be passed from the employer, or a human resources department in a large company, to union or employee representatives. There will always be situations in which information from outside the workplace is required. The enquiry considers it unhelpful to try to organise a single system to deal with all such cases, whether they involve access to contractual texts (in electronic form for example) or information. Information on contract law, usually sought in conflict situations, is not a question of consensus or of equal representation: information for members is one of the main attractions of employee and employer associations and unions, and thus important for recruitment purposes. For these reasons the enquiry dismisses any proposition that creates, as a legal or other entity, a new body linking unions and management. The enquiry also dismisses any enlargement of the state's information services beyond extended sectorial agreements.