

**« Enjeux de la recherche pour les syndicats
dans un monde en mutation »**

Colloque du 13 décembre 2022 au CESE à l'occasion du 40^e anniversaire de l'IREES

Intervention d'Annette Jobert, CNRS, ENS Paris-Saclay

Retour sur 40 ans de démocratie sociale

La notion de démocratie sociale n'a pas toujours été aussi diffusée qu'elle l'est actuellement même si son usage est multiple comme le montre Karel Yon dans l'analyse détaillée qu'il lui consacre¹. Il parle même d'un « lieu commun des relations professionnelles » qui suscite spontanément l'adhésion.

Elle a été retenue ici dans un sens large qui inclut les différentes formes de participation et d'intervention des salariés et de leurs représentants à la régulation du travail et de la protection sociale. Ainsi elle englobe la négociation collective, les dispositifs de concertation, d'information et de consultation tant dans l'entreprise qu'à l'échelle nationale et même internationale si l'on inclut les comités d'entreprise européens et le dialogue social européen voire mondial.

En quoi l'institutionnalisation croissante de la démocratie sociale depuis les lois Auroux de 1982, a-t-elle permis d'une part un élargissement de la démocratie sociale, vers des salariés ou d'autres catégories qui n'en bénéficiaient pas et, d'autre part, son approfondissement, par les sujets traités comme par exemple la gestion des entreprises, la RSE, la transition écologique ? J'ai choisi de rendre compte de son évolution au prisme des transformations institutionnelles, en somme des règles du jeu, en évoquant quatre moments clefs qui cristallisent des positions et des oppositions, correspondent à des réformes importantes ainsi qu'à un renouvellement des pratiques et des questionnements.

1) 1982-1983, Les lois Auroux : élargissement et approfondissement de la démocratie sociale

Deux lois sont emblématiques de cette période : la loi du 4 août 1982 créant un droit à l'expression directe (sans médiation syndicale) et collective des salariés sur le contenu, les conditions d'exercice et l'organisation du travail ; la loi du 13 novembre 1982 instituant une

¹ Yon Karel, De qui la « démocratie sociale » est-elle le nom ? Luites idéologiques dans les relations professionnelles, *Socio-économie du travail*, n°4, 2018, p. 27-54.

négociation annuelle obligatoire (NAO) dans l'entreprise sur les salaires effectifs et l'organisation du temps de travail.

Jusqu'au milieu des années 1990, de nombreuses études portent sur le contenu et la portée de ces réformes en particulier sur le droit d'expression (qui n'aura de fait qu'une portée limitée), l'essor incontestable mais inégal de la négociation d'entreprise, et dans une moindre mesure, la généralisation de la couverture conventionnelle – un des objectifs majeurs des lois Auroux. Des commissions mixtes réunissant, sous l'égide du Ministère du travail, des représentants syndicaux et patronaux sont ainsi créées dans certains secteurs pour inciter les acteurs à se structurer et à négocier des conventions collectives. Mais c'est surtout l'échec d'une négociation interprofessionnelle sur la flexibilité de l'emploi engagée en 1984 pour faire face à la crise de l'emploi (on compte alors deux millions de chômeurs) qui suscite le plus de débats et de remous tant au sein des syndicats qu'à l'extérieur. On souligne alors l'ambition du protocole d'accord abondant de nombreux sujets et préfigurant d'une certaine manière les accords donnant-donnant conclus plus tard. Cependant, le concept de flexicurité (conciliant souplesse au travail et sécurité des emplois), inspiré des lois adoptées aux Pays Bas puis au Danemark, n'émergera en France qu'au début des années 2000 (un numéro de la Revue de l'IRES lui est consacré en 2009²).

Cet échec amorce un déclin durable de la négociation interprofessionnelle et plus largement souligne les difficultés des acteurs sociaux à s'engager à l'échelle nationale dans une régulation partagée des grandes réformes – du marché du travail (comme en témoigne également l'absence en France de Pactes sociaux pour l'emploi et la compétitivité adoptés alors dans plusieurs pays européens), des systèmes de retraite et de santé. Dans ces domaines, les réformes décidées par l'Etat - sans beaucoup de concertation- vont donner lieu à d'amples et récurrentes mobilisations syndicales pour s'y opposer (en 1995, 2003, 2010, 2019 sans oublier les mobilisations – à l'initiative des mouvements étudiants mais soutenues par les syndicats - pour abroger la loi instituant le « contrat première embauche » au printemps 2006.

2) Deuxième moment-clef, 1997- 2000 : une régulation partagée et souvent contestée entre l'Etat et les entreprises autour de l'Aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT)

Au milieu des années 1990, le triptyque aménagement et réduction du temps de travail, emploi, flexibilité se trouve encore au cœur des dispositifs légaux et conventionnels qui se succèdent afin d'encourager la négociation d'entreprise. Celle-ci ne décolle pourtant guère, expliquant les résultats modestes enregistrés en termes de maintien et de création d'emplois. D'où la décision du gouvernement socialiste en octobre 1997 de réduire la durée légale du travail à 35 heures et de confier sa mise en œuvre à la négociation d'entreprise. Les lois Aubry de 1998 et 2000 organisent un dispositif complexe – incluant des aides financières, l'intervention d'experts, le mandatement, etc. – pour permettre aux entreprises de négocier la

² « Flexicurité, sécurisation des parcours professionnels et protection sociale », *Revue de l'Ires*, n° 63, novembre 2009.

réduction du temps de travail sans compromettre leur compétitivité. Il en résulte une forte croissance de la négociation d'entreprise pendant trois années consécutives, en particulier dans les petites entreprises où, à défaut de délégués syndicaux, des salariés mandatés par des organisations syndicales extérieures ont négocié et signé des accords.

Les lois Aubry et les accords d'entreprise nourrissent de nombreux questionnements sur les processus déployés pour mettre en œuvre ces lois, en particulier sur l'apparition de nouveaux acteurs de la négociation (élus du personnel, salariés mandatés), sur les conséquences en termes de maintien et de création d'emplois, sur la nature même de la négociation collective considérée par certains comme une modalité de l'action publique³. Très hostile à la loi qui impose (au lieu d'encourager) une réduction de la durée légale du travail, le MEDEF (qui remplace le CNPF en 1998) dénonce dans des termes vifs l'ingérence de l'Etat dans la négociation sociale et formule des propositions sociales dans un projet de « refondation sociale ». Celui-ci vise à rééquilibrer les responsabilités des pouvoirs publics et des partenaires sociaux dans l'élaboration des normes sociales, et à donner une place centrale au contrat et au dialogue social décentralisé.

3) Troisième moment-clef, 2007-2008 : clarification des champs de compétence entre l'Etat et les partenaires sociaux

Il correspond à deux années particulièrement riches dans une perspective de renforcement de la démocratie sociale. La loi du 31 janvier 2007 et deux accords interprofessionnels sont emblématiques de cette période. L'année 2008 marque aussi le début de la crise financière et économique qui aura d'importantes répercussions économiques et sociales dans les années suivantes.

La loi du 31 janvier 2007 (article L1 du code du travail) s'inscrit dans les réflexions et échanges – notamment ceux qui ont abouti à en juillet 2001 à une position commune des partenaires sociaux « sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective » permettant de sortir des faux semblants de la concertation avec l'Etat. Cet objectif se retrouve dans la loi de 2007 qui reconnaît aux partenaires sociaux une responsabilité réelle dans la conduite des réformes sociales. L'article L1 impose en effet au gouvernement qui envisage une réforme dans le champ des relations de travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de se concerter avec les organisations syndicales et patronales représentatives au plan national en vue de la possible ouverture d'une négociation autonome sur le sujet. A défaut de négociation autonome, la réforme envisagée empruntera la voie législative.

En application de cette loi, des négociations interprofessionnelles s'engagent sur des sujets sensibles, en particulier celui de la modernisation du marché du travail d'une part, celui de la représentativité syndicale et du dialogue social d'autre part.

³³ Guy Groux, « L'action publique négociée, un nouveau mode de régulation ? Pour une sociologie politique de la négociation », *Négociations*, 2005/1, n°3.

Dans ces deux cas, les négociations ont abouti à des accords au niveau national interprofessionnel : du 11 janvier pour le premier et du 9 avril 2008 pour le deuxième, qui ont été ensuite transposés dans la législation.

Concernant la modernisation du marché du travail, l'importance du premier ANI tient d'abord au fait – souligné par Jacques Freyssinet⁴ - que la négociation collective en France, en particulier au niveau interprofessionnel, a longtemps ignoré les questions d'emploi et de marché du travail, considérées comme relevant de l'Etat et de l'action publique. L'échec de la négociation nationale sur la flexibilité en est un indicateur. Mais son intérêt tient aussi à son caractère multidimensionnel en s'attachant tout à la fois au contrat de travail, à la GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), aux conditions d'embauche et de rupture, de la formation professionnelle... Les analyses montrent aussi une orientation relevant davantage d'une logique de prévention et d'anticipation que d'une logique de protection de l'emploi. L'une des dispositions de l'accord a suscité beaucoup de critiques. Il s'agit de la rupture conventionnelle, une rupture à l'amiable entre le salarié et son employeur. Si elle satisfait le camp patronal, c'est beaucoup moins vrai dans le camp syndical, où l'on craint qu'elle permette surtout aux employeurs de s'affranchir de la procédure, très encadrée par la loi, du licenciement économique. A l'inverse, les représentants des salariés et les commentateurs soulignent l'importance de la disposition stipulant que « le contrat à durée indéterminé est la forme normale et générale du contrat de travail » car elle énonce un principe essentiel qui prend sens dans le contexte des débats et propositions multiples sur la simplification du droit du licenciement.

Deuxième réforme emblématique de cette période : celles des règles de représentativité des syndicats et de validité des accords collectifs. Elles sont issues de « La position commune du 9 avril 2008 » (adoptée par CFDT, CGT, MEDEF et CGPME) transposée dans la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale. Les changements introduits sont considérables : la loi met en effet fin à la présomption de représentativité des syndicats qui désormais se fonde sur plusieurs critères parmi lesquels l'audience établie à partir des résultats aux élections professionnelles. Des seuils différents sont fixés selon les niveaux de la négociation ; Le droit de négocier est subordonné à la reconnaissance de la représentativité des acteurs et la validité des accords dépend également de l'audience des organisations syndicales signataires d'un accord. Cette réforme majeure vient aussi de loin. Dix ans auparavant, la première loi Aubry avait en effet introduit un principe majoritaire, répondant alors au souci de renforcer la légitimité des organisations syndicales s'engageant alors dans des négociations difficiles sur l'ARRT. Les lois de 2007 et 2008 sur la démocratie sociale ont des conséquences directes sur les pratiques de la négociation collective, sur les dynamiques de l'action collective, les politiques de gestion des entreprises notamment des plus grandes confrontées à la crise économique de 2008 alors qu'elles étaient engagées dans des processus complexes de restructuration.

⁴ Jacques Freyssinet, *Négociateur l'emploi, 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, Ed. Liaisons Sociales, 2010

Deux numéros de la revue de l'IRES témoignent de ces orientations : l'un portant sur « les modes de gestion des restructurations » (numéro spécial publié en 2012) l'autre, publié en 2015 dans un dossier intitulé « négocier l'ajustement de l'emploi dans la crise ».

4) Quatrième moment clef, 2016-2019 : l'instabilité du cadre législatif et réglementaire de la loi Travail aux ordonnances de 2017

Depuis 2015, la multiplicité des lois ayant trait au travail et notamment celles relatives à la négociation collective et à la représentation au sein des entreprises rend difficile leur appropriation par les acteurs et leur évaluation d'autant plus que les questions sanitaires et sociales liées à la pandémie sont devenues prioritaires pendant plus de deux ans. On se limitera donc à en souligner quelques points essentiels.

Tout d'abord la loi Travail de 2016 modifie le système de hiérarchie des normes en place depuis les années 1980 qui assurait la prépondérance de la loi par rapport aux règles collectives issues de la négociation collective de branche et d'entreprise, et la prépondérance de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise. La loi de 2016 confère désormais une primauté à l'accord d'entreprise sur l'accord de branche qui, dès lors, acquiert un caractère supplétif. Toutefois, certains domaines fixés par la loi continuent à relever prioritairement de la branche. De quatre en 2016, on est passé à 18 thèmes en 2018 mais cette extension de la primauté accordée à la branche n'est pas simple (comme l'indiquent les discussions sur la suprématie des accords d'entreprise assurant des « garanties au moins équivalentes » à celles de la branche). Que devient dans ces nouvelles articulations le rôle de la convention de branche ? Est-elle promise à un « funeste destin⁵ » que semblait déjà leur réserver la loi du 4 mai 2004 généralisant les possibilités de dérogation dans un sens défavorable de l'accord d'entreprise par rapport à l'accord de branche ? La restructuration des branches engagées depuis 2015, destinée à les revitaliser, a permis une réduction drastique de leur nombre mais qu'en est-il de leur champ d'application et de leur activité de régulation ? Comment se construit l'identité des nouvelles branches issues de ces regroupements ?

Le cadre du dialogue social se trouve à nouveau modifié en profondeur par les ordonnances du septembre 2017 (loi de 2018) qui prévoient, entre autres dispositions, la fusion des institutions représentatives du personnel (sauf les délégués syndicaux) au sein d'une instance unique : le Comité social et économique (CSE) titulaire de prérogatives étendues. La mise en place de ces CSE dans les entreprises à partir de 11 salariés a entraîné de nombreuses et souvent difficiles négociations. L'évaluation du Comité d'évaluation en 2021⁶) et les études monographiques réalisées mettent notamment en avant trois points : la tendance à la centralisation des CSE qui se traduit par l'effacement de la représentation de proximité ; la diminution du nombre de délégués élus (un des objectifs de la loi contestée par les organisations syndicales) ; une moindre prise en charge des questions de santé et de sécurité qui relèvent désormais d'une commission dédiée au sein du CSE, obligatoire dans les

⁵ Sophie Nadal, « Le destin de la négociation de branche » in G. Borenfreund, A. Lyon-Caen, M.-A. Souriac et I. Vacarie (dir.), *La négociation collective à l'heure des révisions*, Dalloz, Actes, 2005.

⁶ France stratégie, Rapport 2021 du Comité d'évaluation des ordonnances travail.

entreprises d'au moins 300 salariés. La question de l'articulation entre les enjeux stratégiques, économiques et sociaux et donc celle de l'efficacité de l'instance unique restent donc posées.

Pour conclure, dans la perspective de l'élargissement et de l'approfondissement de la démocratie sociale, je vais juste mentionner trois questions importantes qui n'ont pas ou peu été mentionnées.

1. La démocratie sociale dans les TPE : la question est posée dès les années 1980 en raison de l'importance des très petites entreprises (comptant moins de 11 salariés) exclues de tout système de représentation et de négociation collective. Mais les dispositifs envisagés alors donnent peu de résultats. Pour combler ce manque, une loi de 2015 – prévoit la généralisation de *commissions paritaires régionales territoriales* dont les membres sont élus par les employeurs et les salariés des TPE sur des listes présentées par les organisations syndicales et patronales. Si cette nouvelle loi va dans le sens d'un élargissement de la démocratie sociale, son application montre qu'il ne suffit pas d'institutionnaliser un dispositif de représentation des salariés des TPE pour lui donner force (comme l'indiquent la participation très faible aux élections, l'absence d'activité de négociation, l'éloignement des sites de production). Jusqu'à maintenant les résultats ne sont pas probants.

2. Comme on l'a déjà mentionnée, la démocratie sociale bute sans cesse sur la question des champs respectifs d'intervention – de régulation - de l'Etat et des partenaires sociaux. Malgré les avancées institutionnelles comme la loi de 2007 qui clarifie les responsabilités des uns et des autres, (le domaine de la loi et du contrat, et l'articulation entre les deux), les tensions subsistent. En particulier les négociations contraintes tant au niveau interprofessionnel qu'à celui de l'entreprise interrogent l'autonomie réelle des acteurs collectifs du monde du travail. Les recherches menées sur la NAO ont ainsi mis en évidence une tendance à des négociations « administrées » qui se révèlent formelles et parfois éloignées des enjeux réels.

3. Enfin il y a une composante de la démocratie sociale qui tend à s'affirmer : celle de la participation des salariés aux décisions stratégiques de l'entreprise qui s'opère à travers la présence des représentants des salariés – disposant du droit de vote - dans des conseils d'administration ou de surveillance. Plusieurs lois (2013 et 2015) et la loi Pacte de 2019 ont permis à la France de rejoindre le groupe des pays européens ayant adopté la codétermination. Toutefois en limitant à deux le nombre possible d'administrateurs salariés, la législation française reste timide sur ce qui est souvent considéré comme une forme avancée de participation des salariés à la gouvernance de l'entreprise. Un beau sujet de réflexion et d'action collective...