

iRES

Institut de Recherches
Économiques et Sociales

L'agenda social paritaire : un projet de régulation autonome

Jacques Freyssinet, chercheur associé à l'IRES

Document de travail n° 01-2023

■ Janvier 2023



© jeshoot.com unsplash

Sommaire

Résumé	4
Introduction	5
1. Le projet de protocole d'accord de Grenelle (1968-1970).....	7
1.1 La source	7
1.2 La genèse	8
1.2.1 Une initiative gouvernementale	8
1.2.2 Une mobilisation syndicale	9
1.2.3 Une évolution de la politique patronale	9
1.3 La mise en œuvre.....	10
1.3.1 La sécurité de l'emploi.....	10
1.3.2 La formation professionnelle	11
1.3.3 La réduction de la durée du travail	14
2. L'accord d'orientation sur la modernisation des entreprises (1988-1989)	15
2.1. La source	15
2.2 La genèse	15
2.3 La mise en œuvre.....	17
2.3.1 Mutations technologiques.....	17
2.3.2 Aménagement du temps de travail.....	19
2.3.3 Conditions de travail	21
2.3.4 Égalité professionnelle	21
2.3.5 Mobilité géographique et professionnelle.....	22
3. Le relevé de décisions du 28 février 1995.....	23
3.1. La source	23
3.2 La genèse	24
3.3 La mise en œuvre.....	25
3.3.1 L'insertion professionnelle des jeunes	25
3.3.2 'Préretraites contre embauches'	25
3.3.3 L'accord sur l'emploi.....	26
3.3.4 L'accord relatif à la politique contractuelle	28
4. La 'refondation sociale' (2000-2001)	30
4.1 La source	30
4.2 La genèse	31
4.3 La mise en œuvre.....	32
4.3.1 L'assurance chômage	32
4.3.2 La santé au travail	35
4.3.3 Les retraites complémentaires	35
4.3.4 Les voies et moyens d'approfondissement de la négociation collective	36
4.3.5 La formation professionnelle	39
4.4 Une signification controversée	41
4.4.1 L'appréciation initiale des acteurs sociaux	41
4.4.2 Un bilan intermédiaire morose	42
4.4.3 Un processus inachevé ?	43

5. Un programme de modernisation du marché du travail (2007-2009)	45
5.1 Genèse et sources	45
5.1.1 La « délibération sociale »	45
5.1.2 La loi Larcher	46
5.1.2 La 'feuille de route' présidentielle	46
5.1.3 Les négociations programmées par l'accord du 11 janvier 2008	46
5.2 Mise en œuvre	47
5.2.1 L'accord initial sur la modernisation du marché du travail	47
5.2.2 'Accord historique' ou 'modeste compromis'	49
5.2.3 La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences	51
5.2.4 L'assurance chômage	52
5.2.5 La formation professionnelle continue	55
6. Le 'cycle pluriannuel de délibérations et de négociations' (2011-2012)	59
6.1. La source	59
6.2 La genèse	60
6.3 La mise en œuvre	61
6.3.1 Les retraites complémentaires	61
6.3.2 L'assurance chômage	62
6.3.4 L'emploi des jeunes	63
6.4 L'APEC	66
6.4.1 La modernisation du paritarisme	67
6.4.2 Les autres dossiers	69
6.5 Épilogue : le retour de l'État	71
7. Les enseignements de l'histoire	74
7.1 Champ de compétence et nature des produits de la négociation	75
7.2. Capacité normative, légitimité et représentativité	78
7.3. Volonté et capacité d'évaluation	80
7.3.1 La formation professionnelle	80
7.3.2 L'assurance chômage	81
7.3.3 Les ANI du 11 janvier 2008 et du 11 janvier 2013	81
7.4. Agenda paritaire autonome ou tripartisme ?	82
7.4.1 La loi négociée	83
7.4.2 L'agenda autonome	84
8. Perspectives : l'ANI du 14 avril 2022	86
8.1 Le contexte d'émergence de l'accord	86
8.2 Le contenu de l'accord du 14 avril 2022	89
8.2.1 Une négociation difficile	89
8.2.2 Un agenda économique et social autonome	90
Conclusion	91
Bibliographie	94

Résumé

L'accord national interprofessionnel du 14 avril 2022 sur le paritarisme prévoit « la construction d'un agenda économique et social paritaire autonome » par les organisations patronales et syndicales. Il s'agit pour les signataires de prendre leurs distances à l'égard d'un agenda qui serait imposé par le gouvernement. Des tentatives de cette nature sont observées depuis plus de cinquante ans avec un degré de succès inégal. Il est utile d'en tirer quelques enseignements pour préciser les conditions de réussite d'un nouveau dispositif qui est, pour la première fois, présenté comme permanent.

Les résultats des expériences passées sont complexes ; ils permettent d'identifier trois enjeux majeurs. Le premier concerne la délimitation du champ couvert par l'agenda social qui conditionne la nature de ses produits. Le second naît de l'étroite imbrication entre la capacité normative, la légitimité et la représentativité des acteurs sociaux. Enfin, la question reste ouverte de la possibilité, dans le système institutionnel français, d'une démarche paritaire autonome qui échappe à l'intervention tutélaire de l'État et à la logique d'un tripartisme ouvert ou masqué.

Quelques résultats se dégagent des études de cas.

- Le plus souvent, l'objectif est d'anticiper des initiatives législatives ou de construire un contrefeu à la politique gouvernementale. Dans plusieurs cas, le gouvernement accepte d'attendre le résultat des négociations, en s'engageant ou non à tenir compte de leurs éventuels résultats.

- Dès lors qu'elle veut rester totalement autonome, la mise en œuvre de l'agenda n'aboutit qu'à des accords de portée limitée : stimulation et encadrement de négociations de branche et d'entreprise sans le pouvoir d'en assurer l'effectivité ; préconisations ou demandes adressées aux pouvoirs publics ; « accords sociétaux » porteurs de diagnostics et d'objectifs partagés sans engagements contraignants.

- Les seuls contre-exemples sont donnés par les dispositions des accords qui concernent les institutions paritaires lorsqu'elles n'exigent pas l'aval des pouvoirs publics.

- A plusieurs reprises les agendas autonomes sont perturbés soit par l'adoption d'agendas sociaux du gouvernement, soit du fait d'initiatives imprévues des pouvoirs publics qui bousculent les négociations programmées.

L'adoption d'un agenda social autonome présente l'intérêt d'offrir une base d'accord entre toutes (ou presque toutes) les organisations patronales et syndicales 'contre les ingérences de l'État', ce qui n'est pas un aspect négligeable. L'agenda permet d'identifier des compromis réalisés quant aux questions que ces organisations conviennent de traiter et quant aux modalités de traitement qu'elles retiennent (évaluation, diagnostic partagé, délibération sociale, négociation). Les produits de l'agenda ou les échecs donnent une mesure des domaines où peut émerger une capacité de production autonome d'institutions, de normes ou de dispositifs interprofessionnels. Mais la signification et la portée de cette autonomie ne peuvent être analysées que dans le cadre des interactions multiples, officielles ou officieuses, qui s'établissent entre les pouvoirs publics et les acteurs sociaux dans la production de normes interprofessionnelles. Au terme de l'analyse, une question émerge : peut-on qualifier l'agenda social autonome de nouveau 'mythe mobilisateur' dans le champ des relations professionnelles ?

Mots clés : syndicats, patronat, négociation collective, paritarisme, tripartisme

Introduction

L'accord national interprofessionnel du 14 avril 2022¹ sur le paritarisme prévoit « la construction d'un agenda économique et social paritaire autonome »². Il s'agit pour les signataires de prendre leurs distances à l'égard d'un agenda social qui serait imposé par le gouvernement : « les organisations signataires conviennent d'instituer un espace de dialogue social permettant de faire, en temps réel, des points de situation économique et sociale, de confronter des points de vue, et d'anticiper un certain nombre de mutations ayant des conséquences notamment sur l'emploi et le travail, et de définir les chantiers ou négociations à ouvrir au niveau interprofessionnel ». Si l'adoption d'un agenda social par les organisations patronales et syndicales ne constitue pas un phénomène nouveau, les expériences antérieures étaient nées de conjonctures politiques et sociales spécifiques ; elles étaient prévues pour une durée limitée. Pour la première fois est posé le principe d'un recours permanent à cette procédure. L'interprétation de cette évolution pose quatre questions partiellement interdépendantes.

■ En premier lieu, comment situer cette volonté des acteurs sociaux d'affirmer leur capacité normative en référence à l'expérience historique ? Jean-Daniel Reynaud a consacré de nombreux écrits à l'analyse des rapports entre la règle et la régulation (principalement : Reynaud, 1989 et 1995). La création des règles constitue un objet majeur des stratégies d'acteurs ; elles sont le produit de compromis, d'accommodations et d'équilibres provisoires entre groupes rivaux. La régulation est un processus de création, de transformation et de suppression des règles. Aux deux modèles polaires de la régulation autonome et de la régulation de contrôle, peut s'adjoindre une régulation conjointe née de négociations entre acteurs. Dès lors, se pose la question des relations de concours ou de conflit qui s'établissent entre les différentes régulations. Tous les spécialistes ont souligné la domination historique exercée dès l'origine en France par l'État dans la production et la mise en œuvre des normes qui règlent les relations de travail. Dans le domaine qui nous intéresse ici, il serait naïf de se satisfaire d'une hypothèse de coexistence entre une régulation de contrôle qu'exercerait l'État et une régulation conjointe qu'opérerait la négociation interprofessionnelle dans le cadre d'un agenda social autonome. Les rapports entre ces deux types de régulation révèlent des configurations complexes et évolutives dont les expériences d'agenda social ne constituent que l'une des manifestations. Il est possible d'opposer deux situations extrêmes : ou bien, l'agenda est fixé par le gouvernement qui définit les thèmes et les objectifs, invite les acteurs sociaux à des négociations dont il fixe l'échéance et, en cas d'échec, fait prévoir son intervention unilatérale ; ou bien, les acteurs sociaux, dans l'objectif de se mettre à l'abri d'une intervention anticipée du gouvernement, prennent l'initiative de s'accorder sur un agenda en espérant qu'un éventuel accord entre eux serait respecté par les pouvoirs publics. Les situations concrètes se situent le plus souvent entre ces deux extrêmes.

¹ Signé du côté syndical par la CFTD, la CFE-CGC, la CFTC, la CFE-CGC et du côté patronal, par le MEDEF, la CPME et l'U2P.

² ANI « Pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation », point III.1.

■ En second lieu, un autre enseignement de l'histoire de la négociation collective en France réside dans le caractère exclusif puis dominant longtemps accordé à la négociation de branche, par exemple, dans les principales lois qui sont intervenues dans ce domaine en 1919, 1936 et 1950. Les accords paritaires interprofessionnels n'apparaissent qu'après la Seconde Guerre mondiale dans le champ limité de la protection sociale complémentaire. Ils ne connaissent un essor, certes irrégulier, qu'après 1968. La question se pose alors des mécanismes de leur articulation d'abord avec les accords de branche, puis avec les accords d'entreprise lorsque se déploient les stratégies patronales de décentralisation de la négociation collective.

■ En troisième lieu, la négociation interprofessionnelle se déroule le plus souvent sur des champs délimités (indemnisation du chômage, formation professionnelle, aménagement du temps de travail...) sans que des liens soient explicitement établis entre les différents domaines qu'elle couvre. Pourquoi, dans certaines conjonctures, les acteurs sociaux choisissent-ils d'intégrer différents thèmes dans un agenda ? Il existe un contraste entre l'usage du vocabulaire de l'agenda social selon qu'il désigne une pratique permanente, au contenu extensible et adaptable, sans portée nécessairement normative, ou qu'il désigne des accords par lesquels les acteurs sociaux s'engagent à négocier sur plusieurs thèmes considérés par eux comme interdépendants selon des modalités et avec un calendrier explicitement défini. Certes, en pratique, ces dernières conditions sont plus ou moins totalement respectées, mais nous utilisons par la suite la seconde définition, restrictive, pour discuter de l'effectivité de l'agenda social.

■ Enfin, les trois questions précédentes conduisent à s'interroger sur le degré de spécificité de l'expérience française. La réponse exigerait de longs développements et nous renvoyons à des travaux antérieurs en signalant deux pistes de réflexion qui mériteraient un approfondissement.

En ce qui concerne les comparaisons entre les expériences nationales de recours à la négociation interprofessionnelle, il est difficile de dégager des enseignements généraux tant celles-ci sont marquées par les histoires spécifiques des systèmes de relations professionnelles et des rapports entre acteurs sociaux et appareils d'État (Freyssinet, 2010b). De nombreux pays européens fournissent des exemples de telles négociations, soit strictement paritaires, soit dans le cadre de différentes formes de tripartisme. Ce qui semble constituer une particularité française tient dans la méthode des agendas paritaires qui programment un ensemble de négociations complémentaires dans un cadre temporel prédéterminé.

Des analogies se rencontrent plutôt avec l'expérience de l'Union européenne sans que l'on puisse affirmer dans quel sens ont joué les influences puisque le dialogue social européen a été initié et développé sous l'impulsion de Jacques Delors et de son équipe de conseillers (Freyssinet, 2019). Ainsi, pour contourner l'opposition initiale du patronat à toute négociation collective européenne, est imaginée en 1985 la procédure d'adoption d' « avis communs » qui, au moins dans le vocabulaire, peuvent sembler préfigurer les « positions communes » qui, à partir de 2001 en France (*infra* 4.3.4), se substituent à des accords impossibles. Ainsi, la loi Larcher, qui règle à partir de 2007 les rapports entre norme publique et norme négociée (*infra*

5.1.2), a-t-elle été présentée comme une transposition affaiblie de la procédure européenne de transformation des accords interprofessionnels en directives qui a été inventée en 1991 à l'occasion de la négociation du traité de Maastricht. Ainsi, au nom de leur autonomie face à la Commission européenne, les organisations patronales et syndicales adoptent-elles à partir de 2003 la méthode des « programmes de travail pluriannuels », proche de celle des agendas sociaux français. L'analogie des vocabulaires mérite d'être soulignée ; elle ne doit pas masquer des contextes institutionnels et des stratégies d'acteurs profondément différents.

Si la comparaison internationale est riche d'enseignements, elle nous semble, dans ce domaine, de faible valeur explicative pour comprendre les évolutions observées en France.

Le recours à la problématique de l'agenda social n'est pas univoque et le vocabulaire s'avère polysémique. Si l'expérience enseigne que l'usage des 'concepts flous' est souvent une condition d'existence du dialogue social, il est toujours utile d'explorer 'à quoi servent' ces concepts flous, de comprendre quand et comment les acteurs les mobilisent, pourquoi certains les adoptent et d'autres les rejettent. C'est en ce sens qu'un retour sur l'histoire peut être éclairant (Clés du social, 2011). Nous prendrons comme point de départ le projet de protocole de Grenelle en 1968 (point 1) pour présenter ensuite cinq autres expériences d'agenda social (points 2 à 6). Nous tenterons d'en dégager quelques enseignements transversaux (point 7). Ils serviront à mesurer le degré d'innovation introduit par l'accord du 14 avril 2022 (point 8)³.

1. Le projet de protocole d'accord de Grenelle (1968-1970)

Bien que les termes 'd'agenda social' ne soient pas alors utilisés et que le document de référence soit d'une nature juridique indéterminée, le projet de protocole d'accord de Grenelle répond pour l'essentiel à notre définition. Il peut en être considéré comme le premier exemple dans l'histoire des relations professionnelles.

1.1 La source

Le projet de protocole de Grenelle (Grenelle, 1968) est le résultat de trois journées de discussion (25,26 et 27 mai 1968) entre, d'une part, la CGT, la CGT-FO, la CFDT, la CFTC, la CGC et la FEN, d'autre part, la CGPME et le CNPF⁴ réunies « sous la présidence du Premier ministre ».

Certaines conclusions sont d'application immédiate, d'autres définissent des procédures ou des engagements à un terme fixé. Certaines décisions relèvent des pouvoirs publics (par exemple, l'augmentation du SMIG), d'autres des acteurs sociaux selon différentes modalités. Nous nous limitons à celles qui impliquent une négociation collective interprofessionnelle.

³ Une première version de ce texte a été discutée le 17 novembre 2022 dans le cadre du Séminaire interne de l'IRES. Elle a bénéficié des interventions des chercheurs et des conseillers techniques des organisations syndicales et, plus particulièrement, de celle de Jérôme Lepeytre qui en était le discutant. Les erreurs et omissions qui subsistent sont de notre seule responsabilité.

⁴ Les organisations sont citées dans cet ordre au début du Protocole.

■ « Le CNPF et les confédérations syndicales ont décidé de conclure un accord-cadre dont le but est de mettre en œuvre une politique de réduction progressive de la durée hebdomadaire du travail en vue d'aboutir à la semaine de 40 heures (...). Cette réduction progressive sera déterminée dans chaque branche d'industrie par voie d'accord national contractuel » (point 4).

■ « Le CNPF et les confédérations syndicales ont décidé de se réunir avant le 1er octobre en vue de rechercher un accord en matière de sécurité de l'emploi et portant notamment sur : (...) les reclassements nécessaires en particulier en cas de fusion et de concentration d'entreprise (...), l'institution de commissions paritaires de l'emploi par branches professionnelles » (point 6).

■ « Ils ont également convenu d'étudier les moyens permettant d'assurer, avec le concours de l'État, la formation et le perfectionnement professionnels » (point 6).

Si ce projet de protocole établi à l'issue de la réunion ne fait ensuite l'objet d'aucune approbation formelle de la part des participants, tous se sentiront tenu de le respecter⁵. L'indétermination de sa nature juridique ne sera pas un obstacle à son efficacité pratique. Le contexte historique permet d'éclairer ce paradoxe.

1.2 La genèse

Les discussions tripartites qui donnent naissance au projet de protocole sont certes le produit immédiat de la nécessité de gérer la situation exceptionnelle créée par la grève massive qui paralyse le pays. Mais leur contenu ne s'explique qu'en prenant en compte les stratégies qu'avaient déployées précédemment les différents acteurs.

1.2.1 Une initiative gouvernementale

Le 3 août 1967, le Premier ministre, Georges Pompidou, adresse aux dirigeants des organisations patronales et syndicales une lettre par laquelle il leur demande de négocier sur cinq thèmes :

- l'amélioration des garanties de ressources (allocations d'assurance chômage),
- la création de commissions paritaires de l'emploi, en particulier pour le suivi des restructurations,
- l'instauration d'un délai d'information en cas de licenciement collectif,
- des mesures particulières en cas de fusion ou de concentration d'entreprises, en particulier les procédures de reclassement,
- l'indemnisation du chômage partiel en complément de l'aide publique.

Le patronat n'accepte de s'engager au niveau interprofessionnel que sur l'amélioration de l'assurance chômage et l'indemnisation du chômage partiel (*infra* 1.2.3). Ce sont les trois

⁵ Si la CGPME est citée parmi les participants, seul le CNPF figure dans l'énumération des engagements à négocier.

autres points que l'on retrouve dans le projet de protocole de Grenelle comme objets de négociation.

1.2.2 Une mobilisation syndicale

La période qui précède Grenelle est dominée sur le plan syndical par l'accord d'unité d'action signé le 10 janvier 1966 par la CGT et la CFDT (Adam, 1968 ; Narritsens, 2006). Certes, cet accord ne contient qu'un catalogue non-hiérarchisé de revendications multiples ; certes, l'unité d'action ne masque pas les divergences dans les conceptions du syndicalisme que portent les deux organisations ; certes, l'accord ne survit que fictivement après les affrontements de mai-juin 1968. Cependant, en 1966 et 1967, il constitue le cadre de multiples actions communes à tous les niveaux qui traduisent un impressionnant renouveau de la mobilisation des travailleuses et des travailleurs.

Le gouvernement et le patronat ont conscience de la modification du rapport des forces dont mai 1968 ne constitue que le point extrême. Le protocole d'accord mesure ainsi l'ampleur des concessions qu'arrachent les organisations syndicales aussi bien sur le plan de la législation et de la politique publique que sur le plan de la négociation collective. Il faut remonter à 1936 ou aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale pour trouver de telles conjonctures. Elles ne se reproduiront plus.

1.2.3 Une évolution de la politique patronale

Déconsidéré par son attitude majoritaire de collaboration, au moins passive, durant la Seconde Guerre mondiale, le patronat s'est reconstruit sur une base essentiellement défensive : contre les intrusions de l'État, contre la présence syndicale dans les entreprises, contre la concurrence étrangère. Cette orientation est de plus en plus contestée en interne, ce qui conduit à un renversement d'orientation en 1965 (Bunel, Saglio, 1979 et 1980). Le CNPF veut s'affirmer alors comme un acteur social moteur, porteur d'un projet global de société dans une économie libérale en croissance rapide. Une des dimensions de cette nouvelle attitude est le développement de la négociation collective interprofessionnelle avec ceux des syndicats qui sont disposés à conclure des accords. Le CNPF est d'abord freiné dans ce domaine par ses règles traditionnelles de fonctionnement qui ne lui reconnaissent une capacité de négocier que dans les domaines de la protection sociale, tels que les retraites complémentaires ou l'indemnisation du chômage. Le choc de mai 1968 le conduit à amorcer dès le mois de juillet une réforme de ses structures qui aboutit en octobre 1969 (Matheron, 1970). Désormais, il est compétent dans tous les domaines de la négociation collective à l'exception des salaires. Pour ce faire, il doit obtenir préalablement un mandat de son Assemblée permanente, puis son avis conforme avant de signer un accord interprofessionnel. Ses fédérations composantes peuvent toutefois s'en retirer avant la signature de l'accord. Les nouvelles règles lui permettent de mener une politique active dans de multiples domaines. La mise en œuvre du projet de protocole en fournit les premières illustrations.

1.3 La mise en œuvre

Progressivement, le rapport des forces se modifie entre patronat et syndicats : sur la sécurité de l'emploi en 1969, tous les syndicats apprécient positivement l'accord obtenu ; sur la formation professionnelle, après un accord de contenu modeste, certaines résistances patronales ne seront levées que par l'intervention du législateur ; enfin sur la réduction de la durée du travail, le renvoi à la négociation de branche donne des résultats d'abord réduits, puis significatifs mais étalés dans le temps (Tableau 1).

1.3.1 La sécurité de l'emploi

La décennie 1960 est marquée par l'accélération des restructurations sous l'influence de divers facteurs, en particulier la mise en place par étapes d'un 'Marché commun' et la politique publique de création de 'champions nationaux'. Même si le taux de chômage global reste faible, les licenciements collectifs se multiplient localement et engendrent des conflits sociaux souvent aigus. Tel est le cas, en 1966 à une grande échelle, avec la restructuration de la sidérurgie. Des grèves longues et dures sont à l'origine de la signature, le 30 juin 1967, de la « convention sociale de la sidérurgie lorraine » entre l'organisation patronale régionale, Assimilor, et trois syndicats (CFDT, CGC, CGT-FO). Ce texte prévoit un ensemble de dispositifs pour gérer les suppressions d'emplois. Il fournit les bases techniques qui seront réutilisées lors de la négociation de l'accord interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi (Delamotte, 1969 ; Hannart, 1969 ; Loos, 1983 ; Sellier, 1984).

Dès l'ouverture des négociations, un désaccord apparaît sur la délimitation de leur champ. La CGT et la CFDT soutiennent une conception large qui insérerait l'accord dans le cadre d'une politique active de l'emploi. Le CNPF entend se limiter aux deux thèmes cités dans le « notamment » du protocole de Grenelle (*supra*) : les commissions paritaires de l'emploi et la gestion des reclassements. Il n'acceptera d'y ajouter que des garanties d'information du Comité d'entreprise en cas de licenciements collectifs. Malgré un contenu modeste, l'accord reçoit une approbation unanime des syndicats, y compris de la CGT (Magniadas, 1969), ce qui peut s'expliquer de plusieurs manières.

- Bien que les concessions obtenues du patronat soient limitées, elles sont sans contreparties et elles mettent en question potentiellement un principe fondamental du patronat dans la gestion de l'entreprise, celui de « l'employeur seul juge ».

- En décembre 1968, dans une phase de blocage de la négociation, l'État a accepté de prendre en charge dans une large mesure le coût des reclassements et des indemnités. Ces engagements sont portés en annexe de l'accord.

- Enfin, en faisant explicitement référence à une politique active de l'emploi, les syndicats ont obtenu dans le préambule de l'accord, l'établissement de liens, sans engagements du patronat, avec la formation et le perfectionnement professionnels, l'assouplissement de l'âge de la retraite et la réduction progressive de la durée du travail.

L'accord est significatif à plusieurs titres.

- Il est le premier accord interprofessionnel signé hors du champ de la protection sociale et se situant dans le domaine de la gestion de l'emploi par l'entreprise.

■ Situé parmi les thèmes proposés par le Premier ministre en 1967 et rendu possible par les engagements pris par l'État en cours de négociation, l'accord illustre l'existence d'un système d'interactions tripartites et non d'une pure autonomie des 'partenaires sociaux' à l'égard du gouvernement.

■ Si en tant qu'accord de contenu, le résultat est modeste, en tant qu'accord de méthode il est novateur puisque son efficacité est liée à sa déclinaison future dans des accords de branche et d'entreprise. La perspective d'articulation des niveaux de négociation, jusqu'alors absente dans les accords interprofessionnels, sera fréquemment reprise par la suite. En ce domaine, cette première expérience sera décevante et les bilans établis ultérieurement (Loos, 1983) ne relèveront que peu de résultats.

1.3.2 La formation professionnelle

Si la formation professionnelle n'était pas explicitement désignée comme objet de négociation dans le protocole de Grenelle, elle l'est dans l'accord sur la sécurité de l'emploi qui considère cette question comme complémentaire. La négociation est longue (quatorze mois) et fertile en rebondissements⁶. D'une part, les acteurs ont au départ des positions divergentes, d'abord entre patronats et syndicats, mais aussi au sein des deux camps. D'autre part, les représentants de l'État jouent, non seulement *ex post* lors de la préparation de la loi, mais déjà au cours de la négociation un rôle qui dépasse largement celui de l'accompagnement et de la validation d'un compromis⁷.

Du côté syndical, la complémentarité avec l'accord précédent est évidente : « le contexte de mutation et de restructuration de l'appareil industriel, avec les licenciements économiques qui l'accompagne, constitue la toile de fond des discours et des positions des organisations syndicales à l'ouverture des négociations » (Vincent, 1997). Sur cette base, elles peuvent s'accorder sur quelques points, mais au-delà les divergences sont fortes. La CGT privilégie l'obtention de droits permettant aux salariés de maîtriser et transformer leur travail et d'accéder à des formations reconnues et rémunérées pour garantir des carrières professionnelles. La CFDT donne la priorité aux possibilités d'épanouissement et de développement personnel dans toutes les dimensions de la vie professionnelle, culturelle, sociale et civique en s'inspirant de l'expérience des mouvements d'éducation populaire. La CGT-FO voit dans la formation continue un champ de développement de sa stratégie qui privilégie la négociation collective au niveau des branches et un domaine d'élargissement du paritarisme.

Du côté patronal, le CNPF considère la formation comme un investissement pour l'entreprise. Dès lors elle appartient au pouvoir de gestion de l'employeur et les choix y relèvent du calcul microéconomique. Il ne peut donc être question ni de gestion paritaire, ni de contributions obligatoires. Les PME, conscientes des besoins mais mal outillées pour y répondre, voient l'intérêt d'une mutualisation et ne s'opposent pas à une gestion paritaire qui créerait, hors de l'entreprise, un domaine non-conflictuel de coopération avec les syndicats.

⁶ La littérature sur ce sujet est considérable. Ici, nous utilisons principalement : *Droit social*, 1973 ; Lescure, 2004 ; Mériaux, 1999 ; Santelman, 2000 ; Vincent, 1997.

⁷ En particulier du fait du rôle joué par Jacques Delors qui reste, pendant cette période, secrétaire général du Comité interministériel de la formation professionnelle tout en devenant conseiller social du Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas.

Dans ce contexte, l'accord final du 9 juillet 1970⁸, s'il est ambitieux dans son discours, est réduit dans son contenu.

- Il ne crée pas un droit à la formation pour les salariées et salariés, mais un droit conditionnel à autorisation d'absence pour la formation. Ce droit est complété par une prise en charge financière de l'entreprise pour une durée limitée seulement s'il s'agit de licenciements collectifs ou si la formation est réalisée à l'initiative de l'entreprise. Au-delà, l'État ou l'Unédic peuvent prendre le relais.

- L'accord ne crée aucun droit collectif nouveau. Il ne fait que mentionner le rôle consultatif élargi des Commissions paritaires de l'emploi et celui préexistant des Comités d'entreprise.

- L'accord ne prévoit aucun mécanisme de mutualisation des financements. Il ne mentionne pas l'existence des Fonds d'assurance formation (FAF), organismes paritaires dont une loi du 31 décembre 1968 prévoit la possibilité de création par accord collectif. En effet, le CNPF y est opposé à la différence de certaines de ses fédérations, comme le Bâtiment, et de la CGPME.

De ce fait, la loi du 16 juillet 1971 est autre chose qu'une transposition de l'accord. Elle reprend et complète la législation antérieure, en particulier en ce qui concerne les aides financières de l'État aux stagiaires. Elle innove en créant une obligation minimale de dépenses pour les entreprises d'au moins 10 salariés (initialement 0,8 % de la masse salariale). Cette obligation peut être remplie par versement de la contribution à un FAF. Le droit à un congé de formation est créé pour les stages ayant reçu un agrément de l'État.

L'accord du 11 juillet 1970 a une importance particulière. D'abord, parce qu'il est considéré comme fondateur du système de formation professionnelle continue et ouvre un champ nouveau, qui sera particulièrement actif par la suite, à la négociation interprofessionnelle. Ensuite, parce que, sous la forme d'un droit conditionnel à un congé de formation, les syndicats obtiennent du patronat l'amorce de ce qui deviendra progressivement un droit individuel à la formation.

En revanche, il est nécessaire d'écarter deux thèses trop souvent admises.

- L'accord ne constitue pas l'acte fondateur d'un système de formation continue construit sur la base du paritarisme. Les modes de gestion paritaire interprofessionnelle qui s'appliqueront à certaines fractions mutualisées des contributions des entreprises n'apparaîtront que plus tard et par étapes, souvent sous la contrainte de l'État ou sous la menace de son intervention. Le plan de formation de l'entreprise est resté à l'écart de toute logique paritaire.

- L'articulation de l'accord de 1970 avec la loi de 1971 a été pris comme exemple d'un mode nouveau de relation entre la loi et la négociation interprofessionnelle, « la loi négociée » (Verdier, Langlois, 1972), procédure qui sera consacrée par la loi Larcher du 31 janvier 2007. En l'occurrence, il n'y a pas eu transposition des termes de l'accord dans la loi, mais plutôt un partage des thèmes et des rôles. Il n'y a ni identité, ni même stricte complémentarité entre les deux sources normatives. Seule a été assurée leur compatibilité.

⁸ L' « Accord national interprofessionnel sur la formation et le reclassement professionnels » est signé, du côté patronal par le CNPF et la CGPME, du côté syndical, par la CGT, la CFDT, la CGT-FO et la CFTC, sans la CGC. Il avait été convenu qu'un accord séparé concernerait les seuls cadres. Il a été signé ultérieurement par les cinq confédérations syndicales.

Tableau 1. Signatures syndicales des accords interprofessionnels

	CFDT	CGT	CGT-FO	CFTC	CFE- CGC*
<u>Projet de protocole de Grenelle (1968-1970)</u>					
Sécurité de l'emploi	S	S	S	S	S
Formation professionnelle	S	S	S	S	
Accord-cadre RTT (abandon)					
<u>Modernisation des entreprises (1988-1989)</u>					
Mutations technologiques	S			S	S
Aménagement du temps de travail	S				S
Conditions de travail	S		S	S	S
Egalite professionnelle	S		S		S
Mobilité géograph. et professionnelle (abandon)					
<u>Relevé de décisions du 28/02/1995</u>					
Insertion professionnelle des jeunes	S		S	S	S
Préretraites contre embauches	S	S	S	S	S
Emploi (ARTT)	S		S	S	S
Politique contractuelle	S			S	S
<u>Refondation sociale (2000-2001)</u>					
Assurance chômage	S			S	S
Santé au travail	S			S	S
Retraites complémentaires	S			S	
Approfondissement de la négociation collective	S		S	S	S
Formation professionnelle (échec)					
Egalite professionnelle (abandon)					
Place et rôle de l'encadrement (abandon)					
Protection sociale (abandon)					
<u>Modernisation du marché du travail (2007-2009)</u>					
ANI du 11 janvier 2018	S		S	S	S
GPEC	S				S
Bilan d'étape professionnel (réputé non-écrit)	(S)	OPP	OPP	OPP	(S)
Assurance-chômage	S	OPP	OPP		
Conventions de reclassement personnalisé	S	S	S	S	S
Formation professionnelle continue	S	S	S	S	S
<u>Cycle de délibérations et négociations (2011-2012)</u>					
Retraites complémentaires	S		S	S	
Assurance chômage	S		S	S	S
Emploi des jeunes, dont :					
*Accompagnement dans l'accès à l'emploi	S		S	S	S
*L'accès au logement	S		S	S	S
*L'alternance et les stages	S			S	S
*Favoriser le maintien dans l'emploi	S		S	S	S
APEC	S	S	S	S	S
Modernisation du paritarisme	S		S	S	
Bilan d'étape professionnel (repoussé)					
Notes :					
Le signe S signifie une signature ; OPP signifie une opposition déclarée.					
*CFE-CGC : CGC jusqu'en 1981.					

1.3.3 La réduction de la durée du travail

Le projet de protocole de Grenelle prévoit un accord-cadre avant des négociations de branche. Dans le préambule de l'accord sur la sécurisation de l'emploi (*supra*), les signataires confirment l'engagement contenu dans le protocole de Grenelle : « Ils considèrent enfin qu'une réduction progressive de la durée du travail constitue un des éléments d'une politique active de l'emploi » (Point I). Cependant, la mise en œuvre est renvoyée aux négociations de branche. Celle-ci se développe rapidement puisque, selon Jacques Rigaudiat, « plus de deux cents accords, dont soixante et onze de portée nationale, furent signés de mai 1968 à octobre 1969 » (Rigaudiat, 1996, p.36). Ils fixent des programmes de réduction qui s'étalent dans le temps. Dans une première étape, les accords se situent le plus souvent entre 43 et 44 heures hebdomadaires. Ensuite, le mouvement s'accélère : de 45,2 heures en 1968, la durée hebdomadaire effective passe à 41,8 heures en 1976. L'objectif fixé dans le protocole Grenelle (« réduction progressive de la durée hebdomadaire du travail en vue d'aboutir à la semaine de 40 heures ») n'a donc été approché que de manière fort « progressive »⁹.

* * *

La première expérience d'agenda social, même si ces termes ne sont pas employés, naît d'un contexte exceptionnel. Dans un pays paralysé par les grèves, le gouvernement et le patronat acceptent des concessions immédiates et des engagements pour l'avenir compte tenu d'un rapport des forces tel que l'on n'avait pas connu depuis 1936. Les accords qui en résultent sont aussi caractéristiques d'une période de croissance forte et d'accélération des restructurations du tissu productif qui donnent une urgence particulière à la gestion du chômage frictionnel et des reconversions professionnelles. Les garanties de sécurité de l'emploi et des trajectoires professionnelles passent au premier plan alors que l'importance des gains de productivité donne du 'grain à moudre'. A partir du milieu de la décennie 1970, le climat social et la conjoncture économique se transforment, progressivement mais profondément. La négociation interprofessionnelle se limite aux domaines traditionnels (les retraites complémentaires, l'indemnisation du chômage) et, peu à peu, s'élargit à certains fragments du dispositif de formation professionnelle continue. Il faut attendre la décennie 1980 pour que la perspective d'une négociation interprofessionnelle multidimensionnelle s'ouvre à nouveau.

⁹ Rappelons que la durée légale du travail, distincte des durées maximales, n'a pour effet que de fixer le seuil de déclenchement du régime des heures supplémentaires et de constituer la référence par rapport à laquelle s'applique le régime du temps partiel. Sa réduction ne crée donc qu'une incitation (coût des heures supplémentaires) ou un déplacement de la contrainte (volume annuel maximum d'heures supplémentaires) dans l'objectif d'une réduction de la durée effective du travail.

2. L'accord d'orientation sur la modernisation des entreprises (1988-1989)

Après une période d'éclipse entre 1984 et 1988, une relance de la négociation interprofessionnelle est amorcée par un changement d'attitude du CNPF. Le programme de négociations adopté au départ restera inachevé après avoir renforcé les divergences entre syndicats.

2.1. La source

Le 3 mai 1988, le CNPF signe avec les cinq confédérations syndicales un « accord d'orientation » sur la modernisation des entreprises. Il prévoit l'ouverture de cinq négociations sur les thèmes suivants :

- évolutions technologiques et formation professionnelle,
- organisation du travail et aménagement du temps de travail,
- mobilité professionnelle, géographique et expatriation,
- égalité professionnelle des hommes et des femmes,
- conditions de travail et prévention des risques professionnels.

L'objectif est de fixer des orientations de façon à encadrer un redéploiement de la politique contractuelle vers les branches professionnelles. Il s'agit donc de préparer des accords de méthode plus que de contenu. En tirant les enseignements de l'échec de 1984 (voir ci-après), il est précisé que les différents thèmes seront négociés de façon indépendante sans qu'un lien soit établi entre leurs résultats respectifs. Les cinq négociations sont effectivement engagées au cours des deux années qui suivent. Quatre d'entre elles aboutissent à des accords, entre septembre 1988 et novembre 1989, avec des intitulés qui modifient parfois les formulations initiales.

2.2 La genèse

Après le 'tournant de la rigueur' du gouvernement d'union de la gauche, l'accélération des restructurations et la montée du chômage s'accompagnent d'une transformation de l'organisation du travail et des conditions de travail, d'une fragmentation des formes d'emploi et des temps de travail, d'une intensification des mobilités (Guilloux, 1990). En décembre 1983, profitant de l'affaiblissement de l'impulsion gouvernementale, le patronat propose aux syndicats une négociation interprofessionnelle globale sur « l'adaptation des conditions d'emploi ». Il s'agit, en s'inspirant d'expériences étrangères, de privilégier les objectifs de compétitivité et d'emploi en réduisant les rigidités du marché du travail. Pour cela, il est nécessaire de dépasser un traitement disjoint de questions interdépendantes et d'entrer dans une négociation d'échange de concessions réciproques. Le gouvernement fait savoir qu'il attendra le résultat des négociations avant de prendre toute mesure réglementaire. Malgré leurs réticences, les syndicats ne peuvent refuser cette démarche et des négociations sont menées entre mai et décembre 1984 sur six thèmes : mutations technologiques, travail

différencié (travail temporaire et temps partiel), durée et aménagement du temps de travail, emplois nouveaux à contraintes allégées, procédures de licenciement, seuils d'effectifs). L'objectif est d'aboutir à un accord 'non fractionnable' qui traduise la complémentarité des dispositions retenues dans ses différents chapitres et garantisse le respect de l'équilibre des concessions réciproques. Il s'agit de la première négociation multidimensionnelle explicitement dédiée à « la sauvegarde de l'emploi » (Soubie, 1984). Un protocole d'accord global est établi le 16 décembre 1984. Les observateurs spécialisés pronostiquent alors l'obtention de quatre signatures syndicales, celle de la CGT étant exclue. Or, au terme des procédures de décision internes aux organisations, l'attitude d'abord plus ou moins ouvertement positive des négociateurs confédéraux est invalidée. Après des débats parfois vigoureux, aucun syndicat n'accepte finalement de signer. Si des controverses complexes se développent sur l'interprétation de ce rejet¹⁰, ses conséquences sont radicales. Le patronat abandonne le champ de la négociation interprofessionnelle sur l'emploi pour promouvoir dans certaines branches et surtout dans les entreprises diverses formes de flexibilité, souvent en marge de la loi, en attendant d'un changement de majorité politique leur légitimation et la possibilité de leur généralisation.

C'est probablement à nouveau le contexte politique qui explique en 1988 un changement d'attitude du patronat. La réunion du 3 mai a lieu entre les deux tours d'une élection présidentielle pour laquelle François Mitterrand est désormais favori. Le CNPF peut craindre de nouvelles initiatives législatives et la préférence de certains syndicats pour cette solution. Alors que, depuis l'échec de 1984, il a privilégié le niveau de l'entreprise pour des négociations ou, souvent, pour des innovations unilatérales, il ressent la nécessité d'allumer un contrefeu et de démontrer la capacité de régulation autonome des 'partenaires sociaux' à l'échelle nationale. Cette orientation est portée par Pierre Guillen, délégué général de la puissante UIMM et en même temps vice-président du CNPF et président de sa Commission sociale. Il est présenté comme un adepte du « girondinisme social »¹¹ et préconise la négociation au niveau national interprofessionnel d'accords d'orientation qui stimuleraient et orienteraient les négociations de branche¹². Au départ, le patronat souhaite négocier sur la mobilité géographique et professionnelle. Les syndicats sont méfiants, craignant une simple relance des revendications patronales sur la flexibilité ; ils n'acceptent la négociation que dans un cadre élargi. La CFDT est soucieuse, depuis son « recentrage' ou sa 'resyndicalisation', de démontrer la capacité des syndicats d'obtenir des résultats concrets sans dépendre du pouvoir politique ; elle est donc demandeuse d'une relance de la négociation par branche qui suppose un accord thématique avec le CNPF¹³. De son côté la CGT-FO a toujours privilégié la négociation de branche. La CFTC et la CGC sont plus méfiantes et la CGT clairement hostile¹⁴ ; cependant, le contexte est tel qu'aucun syndicat ne peut refuser de participer aux négociations.

¹⁰ Citons notamment : Bélier, 1985 ; Soubie, 1985 ; pour une synthèse du débat : Freyssinet, 2010, chapitre 6.

¹¹ « Place au girondinisme social », *UIMM*, n°70, 1989.

¹² « Le CNPF prépare l'après-mai », *Liaisons sociales*, Revue de presse, 26 avril 1988.

¹³ Edmond Maire, « Obliger le patronat à préciser ce qu'il a en tête », *Syndicalisme CFDT*, 7 avril 1988.

¹⁴ Pour la CFTC, Alain Deleu constate que « les syndicats ont dressé un buffet dans lequel le CNPF a choisi quelques plats ». Pour la CFE-CGC, Chantal Cumunel considère que s'engage « une politique de l'artichaut que nous allons manger feuille à feuille ». Enfin, pour la CGT, Louis Viannet déclare que

2.3 La mise en œuvre

Étagées sur deux années les discussions donnent des résultats contrastés d'abord selon les thèmes retenus, mais aussi en fonction de l'évolution de la conjoncture sociale au cours de cette période (Tableau 1).

2.3.1 Mutations technologiques

Le thème des mutations technologiques est considéré comme un test de la faisabilité de la démarche adoptée dans la mesure où il apparaît comme relativement moins conflictuel. La négociation se déroule du 26 mai au 13 septembre 1988. Dès le départ, le CNPF propose une coupure entre les « projets importants d'introduction de nouvelles technologies », sur lesquels les accords de branche incluront des dispositions applicables dans les entreprises, et les « projets courants » dont les entreprises seront seules responsables. Les demandes des syndicats portent principalement sur l'explicitation des garanties données aux salariés, sur l'intégration des mutations courantes dans le contenu des accords de branche, sur la force de l'incitation à négocier adressée aux branches et aux entreprises. Globalement, le CNPF est à la recherche d'un accord procédural ; les syndicats veulent introduire des éléments d'un accord de contenu qui définirait, pour les accords de branche, des contreparties à l'introduction de changements technologiques.

L'accord du 23 septembre est signé du côté patronal par le CNPF, la CGPME et l'UPA et du côté syndical par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC. Le préambule définit une ambition limitée : « retenir les orientations à prendre dans le cadre des négociations de branche portant sur les dispositions applicables dans les entreprises ». Trois rubriques sont distinguées :

- s'il s'agit de projets importants (au sens du Code du travail), les fédérations sont invitées à négocier (souligné par nous) « sur les dispositions applicables dans les entreprises » quant aux « conséquences dans les domaines de l'emploi, de la qualification, de la rémunération, de la formation ou des conditions de travail » (article 1er) ;
- dans le cas de projets courants, les fédérations sont invitées à prévoir (idem) « des dispositions applicables dans les entreprises » ;
- enfin, dans les deux cas, seront examinés le rôle spécifique de l'encadrement, l'éventuelle reconnaissance de nouvelles qualifications, la politique de formation ainsi que les mesures de reclassement interne.

Dans le texte de l'accord, les analyses des modes de gestion des conséquences sociales des innovations technologiques sont de grande qualité, probablement inspirées dans une large mesure par le rapport Riboud (Encadré 1), mais elles ne conduisent qu'à un inventaire des questions que les branches, puis les entreprises sont invitées à traiter. A la lecture de l'accord, les experts s'accordent pour estimer que la crédibilité des organisations patronales dépend de la suite que donneront les branches : l'ANI y créera-t-il une dynamique de négociation ou ne

« les salariés de ce pays n'ont rien à attendre de bon des négociations qui vont s'ouvrir » (*Liaisons sociales*, Bref social, 4 mai 1988.

sera-t-il qu'un chiffon de papier ? Les trois syndicats signataires privilégient la première hypothèse ; les deux non-signataires soulignent les risques ou les insuffisances¹⁵.

Encadré 1 – Le rapport Riboud

Antoine Riboud, président du groupe BSN, se fait connaître d'abord par la croissance spectaculaire de l'entreprise qu'il dirige, ensuite par la thèse qu'il y met en pratique de poursuivre « un double projet économique et social ». Le 25 octobre 1972, devant l'Assemblée générale du CNPF, il tient un discours sur le thème 'croissance et qualité de vie' qui a un impact considérable tout en étant majoritairement rejeté par le patronat, à l'exception du CJD (Centre des jeunes dirigeants, ex-Centre des jeunes patrons). Il y affirme que le chef d'entreprise doit être « soumis à deux critères d'appréciation : la réalisation d'objectifs économiques vis-à-vis de ses actionnaires et de l'environnement ; la réalisation des objectifs humains et sociaux vis-à-vis de son personnel ». En avril 1987, le fait que le Premier ministre de la première cohabitation, Jacques Chirac, lui confie une mission sur les nouvelles technologies constitue donc un signal politique.

Le titre du rapport (Modernisation, mode d'emploi) traduit la volonté d'élargir la problématique au-delà de la seule dimension des changements technologiques (Riboud, 1997). S'il souligne les risques engendrés par ces derniers (suppressions d'emplois, conflits, démotivation...), il explicite les conditions d'une trajectoire positive. Il faut informer, consulter, négocier pour réaliser le changement avec les hommes présents dans l'entreprise grâce à la formation et à la mise en place d'organisations qualifiantes ; il existe « un patrimoine de connaissance ouvrière dont la capitalisation est un gage de rendement du capital » (op.cit., p.90). « Le changement technologique ne peut être ni refusé, ni imposé, ni octroyé. Il doit être négocié » (p.109).

L'auteur s'interroge alors sur le rôle des différents niveaux de négociation. S'agissant d'un accord national interprofessionnel, il n'en ignore pas les inconvénients : « rien ne serait plus inutile qu'un catalogue de vœux pieux » (p.112). Cependant, il y voit le double intérêt de pouvoir traiter des problèmes transversaux aux branches et de favoriser une prise de conscience des mutations nécessaires.

Le choix, quelques mois après la remise du rapport, de l'intitulé initial du programme de négociations interprofessionnelles (accord d'orientation sur la modernisation des entreprises) n'est probablement pas l'effet du hasard. Il se réfère à une conception négociée de transformations qui sont présentées à la fois comme nécessaires au maintien de la compétitivité des entreprises et comme sources de progrès pour les salariées et les salariés. C'est dans cette perspective seulement que les syndicats peuvent envisager d'entrer dans des négociations susceptibles de mettre en question certains 'droits acquis'.

¹⁵ Pour la CGT, Louis Viannet dénonce « une soi-disant concertation au niveau des branches sur l'introduction des nouvelles technologies dans les entreprises pour porter un coup mortel aux prérogatives des CE et CHSCT » (*Vie Ouvrière*, 26 septembre – 2 octobre 1988). De son côté, la CGT-FO refuse de signer un accord « qui ne comporte pas les garanties souhaitées tant en matière d'emploi que de classifications professionnelles » (*FO Hebdo*, 5 octobre 1988).

2.3.2 Aménagement du temps de travail

Après des négociations qui se déroulent entre le 5 octobre 1988 et le 21 mars 1989, un accord sur l'aménagement du temps de travail est signé entre le CNPF et la CGPME du côté patronal, la CFDT et la CFE-CGC du côté syndical. L'interprétation de la signification de cet accord est complexe. D'une part, son contenu et son efficacité potentielles apparaissent réduits ; d'autre part, il a été à l'époque considéré par les commentateurs comme la source d'une 'onde de choc', d'une 'nouvelle donne contractuelle', d'un 'chassé-croisé syndical'. Il est donc indispensable de distinguer ces deux aspects (Freyssinet, 1997, chapitre VIII).

Un contenu et une efficacité potentielle réduits

Le préambule de l'accord considère que « la réduction du temps de travail, là où les branches ou les entreprises la décident, doit être liée à son aménagement pour garantir l'accroissement des capacités de production et de la productivité ». L'accord contient des dispositions générales pour relancer et orienter la négociation de branche et d'entreprise, sans obligation¹⁶, puis des dispositions spécifiques sur certaines modalités d'aménagement du temps de travail : modulation d'horaire, heures supplémentaires, travail en continu, travail à temps partiel, travail intermittent. Selon Michèle Lécluse, « cet accord *a minima* (...) offre une lecture annotée du Code du travail qui servira de guide aux négociateurs dans les branches et dans les entreprises »¹⁷. Raymond Soubie a une appréciation légèrement plus positive : « Certes, l'accord national sur la durée du travail n'a d'autre valeur que d'exprimer la volonté des parties d'ouvrir dans les six mois des négociations de branche. Mais, même limité ainsi, il n'était pas facile à défendre par les responsables nationaux du patronat français auprès de leurs adhérents »¹⁸.

Aura-t-il un effet de stimulation de ces négociations ? Pour les commentateurs, en plus de la traditionnelle indépendance des branches et des entreprises à l'égard des orientations données par les confédérations patronales, il s'y ajoute le fait que, sauf si elles l'avaient déjà décidé, elles ne seraient pas poussées à s'engager dans une voie qui se heurte à une opposition majoritaire des confédérations syndicales.

Une nouvelle donne contractuelle ?

Pour certaines tendances 'sociales' du patronat, c'est presque l'enthousiasme. Yvon Chotard, ancien vice-président du CNPF en charge des affaires sociales, célèbre « un accord historique »¹⁹ parce qu'il privilégie la régulation négociée de branche aux dépens du dirigisme étatique ou d'un libéralisme sans référence à la politique contractuelle.

Du côté syndical, la situation est plus complexe. La CGT, comme pour les autres négociations du même cycle, dénonce d'entrée la nocivité des demandes patronales puis du contenu de l'accord qui, à son jugement, valide des régressions sociales : « un accord tout entier tendu

¹⁶ Les fédérations se rencontreront dans un délai de six mois pour « établir un bilan de la situation de la branche et des accords intervenus dans son champ. Elles ouvriront alors des négociations sur l'aménagement du temps de travail, si elles ne l'ont pas fait récemment et si ce bilan en fait apparaître l'opportunité » (article 2).

¹⁷ *Les Échos*, 22 mars 1989.

¹⁸ « Regain ou déclin de la politique contractuelle », *Liaisons Sociales Mensuel*, avril 1989.

¹⁹ Dans une tribune publiée par *Le Monde*, 12 avril 1989.

vers une accélération du développement de la précarité et de la flexibilité »²⁰. Le refus de la CFTC tient uniquement aux dispositions qui entérinent le recours au travail en continu pour des raisons économiques (24 heures sur 24, 7 jours sur 7) ; elle y voit la porte ouverte à l'extension du travail du dimanche et du travail de nuit pour les femmes.

La CFDT décide de s'engager activement dans la promotion de l'accord²¹. Elle publie un numéro spécial de son hebdomadaire²² et mobilise ses structures internes. Curieusement son argumentaire s'ouvre sur la phrase suivante : « Cet accord n'a aucun effet en tant que tel sur la situation des salariés dans les entreprises ». Il s'agit bien de promouvoir la négociation dans les branches pour « mettre un frein au développement des pratiques patronales » unilatérales. La négociation offre un outil de lutte contre la précarité. Il faut exploiter la reconnaissance dans l'accord du « principe des contreparties par rapport aux contraintes » et, parmi ces contreparties, de la réduction du temps de travail. Au-delà, son secrétaire général, Jean Kaspar, oppose « deux conceptions du syndicalisme »²³ : s'arc-bouter sur le passé et jouer sur la peur du changement ou accepter l'innovation pour faire avancer les choses en obtenant de nouvelles garanties sociales par la négociation.

Les analyses se concentrent à l'époque sur la signification de 'l'onde de choc' provoquée par le refus de signature de la CGT-FO un mois après le Congrès confédéral à l'issue duquel Marc Blondel a succédé à André Bergeron aux termes de rudes affrontements internes. La CGT-FO avance trois critiques principales pour expliquer son refus²⁴.

- La primauté de la négociation de branche, énoncée comme principe, est niée par le contenu de l'accord puisqu'il n'exclut pas les accords d'entreprise en l'absence d'accords de branche.

- La réduction de la durée du travail n'est envisagée que dans le cadre d'un aménagement du temps de travail qui garantisse « l'accroissement des capacités de production et de la productivité ». Elle est donc exclue si la condition n'est pas remplie alors que la CGT-FO demandait que soit reconnu un principe général de « diminution progressive et négociée de la durée du travail sans perte de salaires ».

- Il est inacceptable que l'amélioration de l'emploi, des conditions de travail et de la formation professionnelle soit envisagée seulement comme une contrepartie aux contraintes additionnelles subies par les salariés du fait de l'aménagement du temps de travail.

Ce clivage engendre à l'époque un débat entre spécialistes des relations professionnelles. La CFDT va-t-elle remplacer la CGT-FO en tant qu'interlocuteur privilégié du patronat dans la négociation interprofessionnelle ? Seules les évolutions ultérieures permettront de donner une réponse à cette question. Remarquons que la non-signature par la CGT-FO de cet accord de méthode a surtout un effet symbolique, non négligeable mais non irréversible, dans la mesure

²⁰ *Vie Ouvrière*, 10-16 avril 1989.

²¹ Son Bureau national, divisé, approuve l'accord : 18 pour, 9 contre, 5 abstentions.

²² « Aménagement durée du travail. La CFDT signe et mobilise », *Syndicalisme CFDT*, 28 mars 1989. Une analyse approfondie du contenu de l'accord est présentée par Gilbert Coin, l'un des membres de son service juridique (Coin, 1989).

²³ « Gagnons ensemble », Éditorial, *Syndicalisme CFDT*, 30 mars 1989.

²⁴ Une analyse détaillée du projet d'accord est présentée dans un supplément de *FO Hebdo*, 25 janvier 1989, puis celle de l'accord dans *FO Hebdo*, 29 mars 1989.

où la confédération précise simultanément que ses fédérations participeraient aux négociations de branche qui s'ouvriraient.

L'ANI aura un impact durable sur les rapports entre les confédérations syndicales et sur leur positionnement à l'égard de la négociation interprofessionnelle. Son impact concret sur les temps de travail dépendait de l'existence et du contenu des accords de branche qu'il entendait promouvoir et guider. Dans les faits, de nombreuses négociations s'enlisent ou échouent. Les accords concernent principalement de petites branches suffisamment homogènes pour que des règles communes y soient pertinentes et utiles. Dans les grandes branches, les accords, lorsqu'ils existent, ont plutôt une fonction de régularisation des pratiques existantes. Si l'on suit les analyses de François Sellier, on comprend le peu d'intérêt qu'y porte le patronat (Sellier, 1986) : ses objectifs de flexibilité engendrent des besoins diversifiés qui ne peuvent être satisfaits qu'à l'échelle de l'entreprise ou de l'établissement ; l'état du rapport des forces lui permet d'y exercer, au nom de l'emploi, une pression directe sur les salariés et de trouver plus facilement des interlocuteurs syndicaux contraints d'accepter des concessions.

2.3.3 Conditions de travail

La démission surprise de Pierre Guillen, annoncée le 1^{er} juin 1989 pour prendre effet le 1^{er} septembre suivant, engendre des interrogations sur un éventuel changement de stratégie du CNPF à l'égard de la négociation interprofessionnelle et de branche à laquelle Pierre Guillen était fortement attaché, alors qu'une fraction importante du patronat continue à privilégier le niveau de l'entreprise. La désignation, le 5 septembre, de Jean-Louis Giral pour lui succéder ne lève pas l'incertitude.

Dans ce contexte, le troisième volet du programme de négociations, qui avait été adopté le 3 mai 1988, fait l'objet d'un accord du 20 octobre 1989 modestement qualifié d'« avenant à l'accord-cadre interprofessionnel sur l'amélioration des conditions de travail du 17 mars 1975 ». Cette modestie est justifiée. Son objet, selon le préambule est de réactiver et de compléter l'accord de 1975. L'accord fait obligation aux organisations de branche de se rencontrer, mais non de négocier ; il énonce des thèmes sur lesquelles des dispositions pourraient être adoptées : recherche et information, formations, médecine du travail...

Sur ces bases peu contestables, la CGT-FO et la CFTC peuvent revenir au bercail des signataires tandis que la CGT persiste dans ses positions critiques.

2.3.4 Égalité professionnelle

Le quatrième accord portant sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est négocié, le 23 novembre 1989, en une seule réunion. Au plan des principes, il réaffirme le principe « à travail égal, salaire égal » ; il entend concourir à « une meilleure promotion de l'emploi féminin en veillant au respect de l'égalité des droits ». Au plan des procédures, les engagements sont limités : les partenaires sociaux des branches « dresseront un constat de la situation à partir duquel, s'il en fait apparaître la nécessité, ils définiront des objectifs concrets dont la réalisation pourra être suivie, si les partenaires sociaux en conviennent ainsi, par un groupe de travail ». Il n'est pas explicitement question de négociations sur ce thème, mais seulement de veiller à ce que l'objectif soit pris en compte dans les négociations éventuellement engagées dans le cadre des trois accords précédents.

Rien ne semble donc pouvoir engendrer d'oppositions. Elles naissent cependant d'une « perspective » énoncée dans l'accord : « suppression des entraves de toute nature à l'accès des femmes, dans les mêmes conditions, notamment de rémunération et de qualification, que les hommes aux métiers auxquels elles ont elles-mêmes choisi de se former et de se qualifier ou auxquels elles aspirent de la faire ». La CGT et la CFTC y voient une remise en cause de l'interdiction du travail de nuit des femmes dans certaines branches et refusent de signer l'accord.

2.3.5 Mobilité géographique et professionnelle

Ce cinquième thème est prudemment programmé en dernier lieu dans la mesure où il annonce des revendications patronales de flexibilisation de la relation d'emploi. La négociation s'ouvre le 6 février 1990 alors qu'un groupe paritaire s'est réuni à cinq reprises depuis le mois de septembre précédent pour explorer le dossier. D'entrée, une divergence émerge sur les primes d'ancienneté présentées par le patronat comme un obstacle à la mobilité et jugées non négociables par l'ensemble de syndicats. Ces derniers veulent définir des droits qui garantiraient des mobilités volontaires (bilan professionnel, formation...). De ce fait, dès la seconde séance, le 20 avril, la négociation est suspendue *sine die* ; deux groupes de travail sont créés, l'un sur les problèmes de logement, l'autre sur les expatriés au sein de la Communauté Économique Européenne.

Interrogé au mois de décembre 1990 sur la suspension des négociations, Jean-Louis Giral, qui a succédé à Pierre Guillen comme président de la Commission sociale du CNPF, revient sur la prime d'ancienneté : « les partenaires sociaux doivent comprendre que l'évolution de la politique sociale passe par une remise en cause de certains acquis (...). Je pense notamment à la prime d'ancienneté qui constitue un frein à la mobilité dans certaines professions et qui devra, dans certaines branches, être éventuellement remise en cause »²⁵. Or aucun syndicat n'est disposé à reculer sur une question aussi sensible pour leurs adhérents.

L'année 1991 sera dominée par d'autres grands thèmes classiques de la négociation interprofessionnelle : la formation professionnelle continue et l'assurance chômage. Ainsi s'opère le retour vers des dynamiques institutionnelles séparées avec l'abandon d'un programme de négociations conçues comme complémentaires construit autour de la problématique de la modernisation.

* * *

En mai 1988, l'accord d'orientation sur la modernisation traduit la volonté des organisations nationales interprofessionnelles, patronales comme syndicales, de démontrer leur capacité d'initiative et de régulation autonome alors que les échecs antérieurs avaient laissé le champ libre aux seules politiques d'entreprise et que les alternances politiques engendraient l'incertitude sur l'évolution des normes légales. Si le programme adopté est ambitieux, l'objectif poursuivi est limité : stimuler et orienter les négociations de branche et, dans ce cadre, les négociations d'entreprise.

²⁵ *Liaisons sociales*, Bref social, 21 décembre 1990.

Sur ce point, les bilans de la négociation collective établis annuellement par le ministère du Travail conduisent à un diagnostic décevant.

■ « L'année 1989 n'avait connu qu'un seul accord sur les mutations technologiques (...). Deux accords ont été signés en 1990 » (DRT, 1991, p.93). Pour l'année 1991, « les accords nationaux interprofessionnels sur les mutations technologiques et l'amélioration des conditions de travail semblent ainsi avoir eu peu d'effet d'entraînement » (DRT, 1992, p.127).

■ « L'année 1990 n'aura pas vu se concrétiser réellement, comme on l'observait déjà pour le 2e semestre 1989, les engagements pris par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 21.03.1989 sur l'aménagement du temps de travail en faveur d'un développement de la négociation au niveau de la branche » (DRT, 1991, p.53).

■ « La négociation collective sur l'égalité professionnelle a enregistré, en 1990, un léger accroissement par rapport à l'année précédente (...). Cette augmentation (...) est vraisemblablement significative de la prise en compte par les partenaires sociaux de la loi du 11 juillet 1989 qui a fait suite à la condamnation de la France par la Cour de Justice des Communautés Européennes et fixe une obligation de mise en conformité (...) dans un délai de deux ans » (DRT, 1991, p.97). « L'année 1991 a été marquée par une baisse sensible du nombre d'avenants spécifiques conclu en matière d'égalité professionnelle hommes-femmes » (DRT, 1992, p.131).

La mise en œuvre de l'accord d'orientation du 31 mai 1988 sur la modernisation permet aux organisations patronales et à certaines organisations syndicales de démontrer leur volonté et leur capacité de parvenir à des accords dans des domaines sur lesquels elles étaient jusqu'alors peu intervenues. Cette démarche contribue à mettre en évidence un renforcement des contrastes entre les stratégies des différents syndicats. Du côté patronal, elle montre la faible influence qu'exercent les structures interprofessionnelles sur le comportement des branches et *a fortiori* des entreprises en matière de négociation collective.

3. Le relevé de décisions du 28 février 1995

C'est l'initiative du nouveau président du MEDEF, Jean Gandois, qui conduit à l'adoption d'un nouveau programme de négociations interprofessionnelles. Elles donnent naissance à quatre accords dont l'un, fait exceptionnel à l'époque, est l'objet d'une signature unanime.

3.1. La source

Le 28 février 1995, les trois organisations patronales et les cinq confédérations syndicales se rencontrent et signent un relevé de décisions dont nous citons le passage central : « Tous les interlocuteurs ont affirmé leur volonté d'exercer pleinement leurs responsabilités dans les relations contractuelles et de conforter leur autonomie de négociation. A cette fin, ils considèrent que la pratique contractuelle doit être développée de façon articulée selon les sujets aux niveaux appropriés. Afin d'approfondir cette question et de mieux préciser les vocations de chacun des trois niveaux, il a été décidé de créer un groupe de travail paritaire (...). Par ailleurs, chacun a souligné que l'emploi est aujourd'hui le sujet le plus urgent. Il a

donc été décidé de négocier paritairement les conditions permettant de donner une impulsion nouvelle à l'emploi et à la lutte contre le chômage. Les négociateurs fixeront librement la liste des sujets à traiter qui comprendront notamment l'insertion des jeunes, les questions spécifiques à l'encadrement et les différentes formes d'organisation du travail »²⁶.

Le texte précise les procédures et le calendrier. Comme en 1988, la procédure choisie conduit à la recherche d'accords formellement distincts couvrant des champs spécifiques mais, cette fois-ci, les interdépendances sont fortes, soit qu'il existe des complémentarités dans les contenus, soit, comme il apparaîtra par la suite (*infra*), que les concessions dans une négociation conditionnent l'accord dans une autre.

3.2 La genèse

Après l'échec des négociations sur la flexibilité de 1984, puis les résultats médiocres des accords nationaux interprofessionnels de 1988-1989, il semble qu'un coup d'arrêt durable a été donné à la négociation interprofessionnelle. Hormis les domaines traditionnels du paritarisme (retraites complémentaires, assurance chômage et formation professionnelle continue), la priorité apparaît durablement donnée par le patronat aux négociations décentralisées à l'échelle de l'entreprise ou de l'établissement. Cependant, au début de l'années 1995, une spectaculaire relance de la négociation interprofessionnelle fait l'objet d'un accord unanime.

Comme en 1988 l'initiative vient du patronat et, comme en 1988, elle se situe à la veille d'élections présidentielles à l'occasion desquelles les candidats sont susceptibles de proposer des réformes par la voie législative dans le champ du travail et de l'emploi. Aux yeux des acteurs sociaux, il est jugé à nouveau opportun de prendre les devants en affichant une volonté et une capacité de régulation autonome ou encore de se « réapproprier le social »²⁷. Un élément supplémentaire doit être pris en considération. Le 13 décembre 1994, Jean Gandois abandonne la direction de Péchiney pour succéder à François Périgot comme président du CNPF. Porteur d'une image 'modernisatrice', il est connu pour l'intérêt qu'il accorde au dialogue social. Il entreprend aussitôt de recevoir au CNPF les dirigeants de tous les syndicats y compris, ce qui ne s'était pas produit depuis dix-sept ans, le secrétaire général de la CGT. Au mois de février suivant, sa proposition d'une table ronde, en présence de la CGPME et de l'UPA, n'est donc pas interprétée par les syndicats comme une simple opération tactique car ils partagent sa volonté de réaffirmer l'autonomie des acteurs sociaux.

Tous les observateurs soulignent l'importance de l'adoption unanime du « relevé de décisions ». Outre son contenu qui donne la priorité à l'emploi, il symbolise l'inflexion de la stratégie du CNPF et la réinsertion de la CGT dans une démarche programmatique²⁸. Tous

²⁶ « Déclaration commune des organisations patronales et syndicales », *Liaisons sociales*, Bref social, 1^{er} mars 1995.

²⁷ Selon les termes employés par Marc Blondel, secrétaire général de la CGT-FO, dans un éditorial où il analyse la signification de la réunion du 28 février (« En revenir au contrat collectif », *FO Hebdo*, 8 mars 1995).

²⁸ La déclaration de Louis Viannet, secrétaire général de la CGT, au terme de la réunion contient cette phrase : « il n'est plus possible d'éviter des discussions sérieuses sur l'emploi » (*Le Peuple*, 9 mars 1995, p.50).

soulignent aussi les difficultés à venir compte tenu de la profondeur des désaccords aussi bien entre syndicats qu'au sein du patronat.

3.3 La mise en œuvre

Entre juin et octobre 1995, quatre accords sont signés par trois, quatre ou cinq syndicats selon les cas (Tableau 1).

3.3.1 L'insertion professionnelle des jeunes

Un premier accord est conclu le 23 juin sur le thème de l'insertion professionnelle des jeunes qui était désigné comme objectif prioritaire par le programme du 28 février. L'objectif est d'accroître quantitativement et d'améliorer qualitativement le recours par les entreprises aux dispositifs existants (contrats spécifiques pour l'embauche des jeunes) sans en créer de nouveaux. Des incitations financières additionnelles sont demandées à l'État pour réduire le coût salarial des jeunes embauchés²⁹. Elles sont obtenues dans le cadre du plan de lutte contre le chômage qu'adopte simultanément le gouvernement après l'élection de Jacques Chirac.

La CFDT, la CFTC et la CFE-GGC signent aussitôt l'accord que la CGT rejette³⁰. La CGT-FO fait attendre sa décision ; elle approuve finalement l'accord après avoir conditionné sa signature à un engagement patronal sur les préretraites³¹.

3.3.2 'Préretraites contre embauches'

Le 6 septembre 1995, un second accord dit « préretraites contre embauches » est approuvé³² (Verkindt, 1995). Entre le 1^{er} octobre 1995 et le 31 décembre 1996, l'accord permet, sous certaines conditions d'âge et d'ancienneté, des cessations anticipées d'activité pour des salariées et salariés qui le souhaitent s'ils ont cotisé pendant au moins 160 trimestres pour l'assurance vieillesse. Ils doivent obtenir l'accord de leur employeur. Les bénéficiaires, tout en étant dispensés de recherche d'emploi, reçoivent de l'Unédic une allocation égale à 65 % du salaire brut moyen des douze derniers mois. Des embauches compensatoires doivent assurer le maintien global du nombre d'heures travaillées dans l'entreprise qui y a recours. C'est le seul accord de contenu au sein des négociations de 1995.

Il est signé, fait exceptionnel, par toutes les organisations syndicales et patronales. Il illustre une nouvelle fois l'entente qui s'est établie de longue date entre patronats et syndicats, malgré les critiques des experts, afin d'amortir au moyen des préretraites les risques de conflits sociaux engendrés par les réductions d'effectifs. Un facteur supplémentaire d'adhésion pour les syndicats réside dans l'engagement de maintien des heures travaillées qui devrait être

²⁹ Sous cette condition, l'engagement patronal porte sur un flux supplémentaire de 120 000 à 150 000 contrats sur une période de 18 mois à compter du 1^{er} septembre 1995.

³⁰ « Insertion de jeunes : pourquoi la CGT ne signe pas », *L'hebdo de l'actualité sociale V.O.*, 29 juin-6 juillet 1995, p.14.

³¹ « Pour une préretraite contractuelle », *FO Hebdo*, 12 juillet 1995.

³² Au préalable, un 'relevé de décisions' du 5 juillet a créé au sein de l'Unédic un 'Fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi' qui est chargé de financer l'ensemble des mesures conventionnelles pour le soutien de l'emploi.

générateur d'embauches³³. A l'opposé, les deux accords suivants engendrent la division entre les syndicats

3.3.3 L'accord sur l'emploi

Difficilement conclu, l'accord sur l'emploi du 31 octobre 1995 est ainsi nommé parce qu'il valide une logique d'échange entre réduction et flexibilisation du temps de travail qui est supposée exercer un effet positif sur l'emploi. Il est novateur parce que, pour la première fois, une obligation de négocier dans les branches est créée par la voie conventionnelle. L'échec de sa mise en œuvre servira à légitimer les interventions législatives ultérieures.

Confrontation et compromis

Longtemps la négociation est bloquée sur la base des positions initiales. Le 28 mars 1995, lors de la première séance, Arnaud Leenhardt, président de la Commission sociale du CNPF déclare : « Il ne sera jamais question de réduction de la durée du travail dans cette maison »³⁴. Or, il s'agit de l'objectif commun des syndicats qui s'opposent unanimement à la seule perspective de flexibilisation des temps de travail ouverte par le patronat. Au mois de septembre 1995, l'impasse semble confirmée, mais la menace d'une intervention du législateur fait évoluer la situation³⁵. Lors de la réunion du 5 octobre, le même Arnaud Leenhardt considère que « la réduction du travail bien comprise peut être favorable à la compétitivité et aux aspirations des salariés ». Cette concession majeure permet de trouver un accord avec tous les syndicats, sauf la CGT.

Un accord d'orientation

Comme en 1989, il ne s'agit pas d'un accord de contenu, mais d'un accord d'orientation et de cadrage des négociations de branche (Favennec-Héry, 1996). Dans l'intervalle, la législation a changé, en particulier avec la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Cette dernière a ouvert de nouvelles possibilités d'aménagement du temps de travail par des accords collectifs. En caricaturant quelque peu, on pourrait dire que les signataires s'engagent à inciter leurs organisations de branche à mettre en œuvre diverses dispositions législatives et réglementaires récentes, dont certaines que les syndicats avaient jusqu'alors critiquées. Ainsi, l'accord traite-t-il de l'annualisation-réduction de la durée du travail, des heures supplémentaires avec leurs repos compensateurs,

³³ De tels engagements n'existaient pas dans les dispositifs antérieurs de préretraites, à l'exception des contrats de solidarité préretraite de 1982.

³⁴ « Dans cette maison » signifie implicitement que la réduction de la durée du travail ne peut être négociée qu'au niveau de la branche ou de l'entreprise.

³⁵ Le 25 octobre 1995, soit six jours avant la signature de l'accord, Jean-Yves Chamard, député RPR, donc membre de la majorité, dépose une proposition de loi d'orientation 'relative à l'aménagement du temps de travail'. Un accord d'entreprise de réduction forte de la durée du travail avec un accroissement de l'effectif entraînerait un abattement durable sur les cotisations patronales à la sécurité sociale. Le projet est ouvertement lié par son auteur à un éventuel échec de la négociation interprofessionnelle qui est entrée dans sa phase finale.

des conditions de développement du temps partiel³⁶, de la création de comptes épargne-temps.

Une procédure de mise en œuvre

Tirant les enseignements de l'inefficacité de la simple incitation à négocier adressée aux branches, inefficacité démontrée avec l'accord de 1989, l'accord de 1995 introduit une innovation majeure dans les mécanismes de sa mise en œuvre³⁷.

■ Il est créé, pour la première fois par un accord national interprofessionnel, une obligation de négociation périodique à l'échelle des branches : « Les branches professionnelles engageront tous les trois ans des négociations sur l'ensemble des questions liées au temps de travail » (Introduction du titre I). Les premières négociations s'ouvriront avant le 31 janvier 1996. Un observatoire paritaire assurera un suivi permanent des négociations.

■ En cas d'échec des négociations décentralisées, un dispositif interprofessionnel pourra éventuellement s'y substituer. Au vu du bilan réalisé à la fin du 1er semestre 1996, les signataires se réuniront « afin de décider s'il convient d'ouvrir des négociations pour mettre en place, avant le 31 octobre 1996, au niveau national interprofessionnel, un accord (...) applicable dans les entreprises non couvertes par un accord collectif » (article 7).

Il s'agit là incontestablement de dispositions originales et ambitieuses eu égard aux règles traditionnelles de la négociation interprofessionnelle.

Des appréciations contrastées

Le patronat se réjouit de la signature de cet accord à la fois comme démonstration d'une capacité de régulation autonome et comme porteur d'effets concrets positifs. Jean Gandois affirme attendre de l'accord la création de 300 000 à 400 000 emplois en deux ans³⁸. A l'opposé, Jean Viannet pour la CGT considère que l'annualisation, les contingents d'heures supplémentaires gratuites, l'incitation au développement du temps partiel vont « accélérer la déstabilisation du statut des salariés »³⁹. Pour les syndicats signataires, la contrepartie principale, outre l'engagement de négocier dans les branches, tient dans une affirmation contenue dans le préambule de l'accord : « la réduction de la durée du travail constitue un élément de la lutte contre le chômage lorsque de nouvelles formes d'aménagement du temps de travail permettent des gains de productivité et le maintien ou la création d'emploi par des réductions d'horaires ». Au-delà, le contraste s'établit, comme en 1989, entre la CFDT et la

³⁶ En ce domaine, l'élément nouveau est l'appréciation positive que les syndicats signataires apportent au temps partiel, sans distinguer comme ils le faisaient jusqu'alors entre temps partiel volontaire et involontaire : « Le travail à temps partiel peut être l'un des moyens de lutter contre le chômage, de développer l'emploi et de favoriser une vie sociale équilibrée ; il convient donc pour le développer de modifier la vision négative au regard de la précarité et de la discrimination qu'en ont certains » (article 3).

³⁷ Cette innovation est liée à celle introduite dans l'accord relatif à la politique contractuelle daté du même jour (*infra*).

³⁸ Éditorial dans *CNPF*, novembre 1995. Quant à l'UIMM, elle titre sur « L'imagination au pouvoir » (*UIMM*, n°143, 1995).

³⁹ *Le Peuple*, 9 novembre 1995.

CGT-FO, mais cette fois dans des termes différents⁴⁰. La CFDT est enthousiaste. Elle considère l'accord comme « une révolution culturelle ». Elle y voit le fondement d'un « nouveau contrat social », non pas sur la base de « mesures uniformes décrétées d'en haut », mais au moyen de « garanties collectives négociées aux niveaux les plus appropriés laissant des espaces de choix aux individus » (Masson, 1996). De son côté, la CGT-FO surprend cette fois en signant l'accord. Son secrétaire général, Marc Blondel parle d'un « accord *a minima*, un demi-succès ou un demi-échec », mais la confédération signe parce qu'elle « ne souhaite pas que le gouvernement ou le parlement se saisissent de l'affaire »⁴¹. Les signataires sont unanimes pour souligner que la réussite de l'accord est totalement dépendante du développement des négociations de branche.

Un enlisement rapide

Devant le faible progrès des négociations de branche, le ministre du Travail fait peser, dès février 1996, la menace d'une intervention législative. Au mois de juin un groupe de travail présidé par Pierre Cabanes prépare, à la demande du ministre, un rapport sur les avancées de la négociation. Au 30 juin, sur les 128 branches qui couvrent plus de 10 000 salariés, seules douze d'entre elles ont conclu un accord ; toutefois, de nombreuses négociations sont en cours et le rapporteur estime qu'un jugement serait prématuré (Cabanes, 1996). Une réunion pour un nouveau bilan est décidée d'ici la fin de l'année 1996. Elle n'a pas lieu. En janvier 1997, quatorze mois après la signature de l'accord interprofessionnel, 29 branches seulement ont conclu un accord. Il ne sera plus question du suivi de l'accord ni d'un nouvel ANI pour les entreprises non couvertes.

Le marasme de la négociation de branche est déjà invoqué en juin 1996 pour justifier l'adoption de la loi Robien. Cette loi privilégie la négociation d'entreprise en réduisant les contraintes normatives et en apportant de substantiels avantages financiers pour des accords de réduction forte et d'aménagement du temps de travail. Les accords conclus dans ce cadre sont souvent novateurs, mais au total d'ampleur quantitative réduite.

Ces deux expériences seront mises en avant pour justifier, avec les deux lois Aubry de 1988 et 2000, le recours à une règle impérative générale afin de réduire à 35 heures la durée légale hebdomadaire du travail.

3.3.4 L'accord relatif à la politique contractuelle

L'accord sur la politique contractuelle a d'abord une signification politique : il « traduit la volonté des parties signataires de renforcer le dialogue social et la politique contractuelle et de se réapproprier la conduite de la politique sociale en faisant prévaloir la négociation collective sur le recours au législateur » (Préambule). Dans ce cadre, il comporte deux parties de nature différente : d'une part, l'énoncé de principes pour l'articulation des différents niveaux de négociation et, d'autre part, la création de dispositifs permettant la signature d'accords d'entreprise en l'absence de délégués syndicaux (Bélier, 1995 ; Coin, 1996 ; Morin, 1996 ;

⁴⁰ La CFTC comme la CFE-CGC regrettent certaines lacunes de l'accord, mais l'approuvent parce que « pour la première fois le patronat a accepté de parler de la réduction du travail ».

⁴¹ Éditorial de Marc Blondel, « Verre à moitié vide ou verre à moitié plein », *FO Hebdo*, 8 novembre 1995.

Tissandier, 1997). L'accord est daté du 31 octobre 1995, c'est-à-dire du même jour que l'accord sur l'emploi. La volonté des signataires est de marquer l'interdépendance entre les deux textes : l'accord pour l'emploi est, pour l'essentiel un échange de contreparties entre réduction et aménagement du temps de travail ; sa mise en œuvre suppose des accords d'entreprise dont la réalisation est alors conditionnée à la présence de délégués syndicaux, le plus souvent absents dans les petites et moyennes entreprises. La seconde partie de l'accord sur la politique contractuelle permet la généralisation du champ d'application de l'accord pour l'emploi.

L'articulation des niveaux de négociation

L'accord traite du rôle respectif des trois niveaux de négociation (interprofessionnel, branche, entreprise) et des rapports qui doivent s'établir entre eux. Comme le souligne Marie-Laure Morin, ce domaine relève de la loi. Ainsi l'accord « vaut davantage comme une écriture commune de ce que peut être le mode de fonctionnement de notre système de négociation collective dans le cadre du droit existant que comme un énoncé de règles précises d'articulation » (Morin, *op.cit.*, p.11). Dans ce cadre, une innovation importante est cependant introduite. Sans mettre en cause le principe de hiérarchie des normes, l'accord du 31 octobre considère que l'accord de branche doit « laisser des marges d'initiative et d'adaptation » et « ouvrir des espaces d'expérimentation sociale » aux accords d'entreprise sous une double condition. D'une part, il doit prévoir des dispositions minimales en l'absence d'accords d'entreprise. D'autre part, il doit encadrer le contenu de ces derniers « de sorte que soient évitées des disparités de situation entre les salariés, socialement inacceptables, de même que des distorsions anormales de concurrence entre les entreprises » (point 1.3.2). Ainsi est amorcée prudemment une évolution des rapports entre accord de branche et accord d'entreprise qui sera par la suite approfondie à plusieurs reprises pour culminer en 2017 avec l'une des 'ordonnances Macron'.

Les accords en l'absence de délégués syndicaux

Si l'accord affirme sans ambiguïté que le syndicat, dès lors qu'il est présent dans l'entreprise, est le seul interlocuteur légitime pour la négociation d'un accord collectif⁴², il propose pour la première fois des solutions au problème du vide contractuel qui existe en l'absence de délégués syndicaux. A titre expérimental pour une durée de trois ans, les branches pourront introduire deux mécanismes de substitution.

- L'entreprise peut négocier avec un ou plusieurs salariés, qu'ils soient ou non élus du personnel, dès lors qu'ils sont mandatés pour une négociation déterminée par au moins une organisation syndicale représentative.

- L'entreprise peut négocier avec des représentants élus du personnel (non mandatés) pour mettre en œuvre des mesures prévues dans un accord de branche et dont l'application est légalement subordonnée à un accord collectif. Cet accord est soumis à une commission paritaire de branche pour vérifier qu'il respecte les termes de la loi et de l'accord de branche.

⁴² Sous réserve des dispositions législatives spécifiques qui s'appliquent aux accords d'intéressement, de participation et de prévoyance où le recours au referendum est possible.

La validité d'un accord de cette nature est « subordonnée à une absence d'opposition (...) de la majorité des organisations syndicales représentatives dans la branche si elles sont non-signataires dudit accord » (point 2.3). Le lien avec l'accord sur l'emploi daté du même jour se situe dans ce nouveau dispositif. Comme le remarque l'un des négociateurs de la CFDT : « Le champ de l'expérimentation concerne les accords dits 'dérogatoires' donc essentiellement sur l'aménagement du travail » (Coin, 1996, p.8). Or tel est bien l'objet central de l'accord abusivement qualifié d'accord sur l'emploi.

L'accord ne peut avoir d'effet sans modification de la législation⁴³, mais il constitue une innovation fondamentale au plan des principes qui explique que, pour cette seule raison, la CGT-FO refuse de le signer aux côtés de la CGT qui le rejette globalement⁴⁴.

* * *

Si le bilan des accords de 1995 n'est pas négligeable (Ministère du Travail, 1996), il met en évidence une juxtaposition de réussites partielles et d'échecs. Les effets de l'accord sur l'emploi des jeunes sont difficilement évaluables et probablement imperceptibles. L'accord sur les préretraites, qui est le seul véritable accord de contenu, a un succès quantitatif incontestable dans un domaine traditionnellement consensuel entre patronat et syndicats. Le quasi-enterrement par la négociation de branche du processus engagé par le compromis sur la réduction et l'aménagement du temps de travail servira pour justifier l'intervention législative. L'introduction d'une négociation d'entreprise en l'absence de délégué syndical a une portée immédiate surtout symbolique, mais elle est à l'origine d'une succession de textes législatifs, jusqu'à l'une des 'ordonnances Macron', qui en élargiront considérablement la portée.

4. La 'refondation sociale' (2000-2001)

Au début de l'année 2000, c'est à nouveau à l'initiative du patronat qu'un calendrier de négociations interprofessionnelles est adopté, mais l'objectif est cette fois différent : il s'agit de créer un contrefeu face aux initiatives du gouvernement de Lionel Jospin qui ont été entamées avec les deux lois sur les '35 heures'⁴⁵.

4.1 La source

Le 3 février 2000, les trois organisations patronales et les cinq confédérations syndicales adoptent un « relevé de décisions » qui fixe un programme de négociations interprofessionnelles pour l'année 2000 sans utiliser les termes de « refondation sociale ».

Quatre thèmes sont retenus pour l'ouverture immédiate de négociations :

- voies et moyens d'approfondissement de la négociation collective,

⁴³ Cette modification est réalisée, toujours à titre expérimental, par une loi du 10 octobre 1996.

⁴⁴ Le commentaire de la CGT sur les deux accords du 31 octobre est titré : « Mardi noir pour la vie sociale » (*L'hebdo de l'actualité sociale V.O.*, 10-16 novembre 1995).

⁴⁵ Pour une chronique minutieuse et bien informée de l'ensemble de l'expérience de refondation sociale, voir Adam, 2001, 2002 et 2003.

- assurance chômage, lutte contre la précarité, insertion des jeunes,
- santé au travail, prévention des risques professionnels et accidents du travail,
- évolution des régimes de retraite complémentaire.

Quatre autres thèmes devront être examinés au 2^e semestre 2020 :

- adaptation de la formation professionnelle,
- égalité professionnelle,
- place et rôle de l'encadrement,
- protection sociale (maladie, vieillesse, famille).

Le regroupement des négociations sur une année, avec des réunions périodiques de bilan, a pour but explicite de favoriser la mise en cohérence des solutions adoptées.

4.2 La genèse

L'adoption du programme est le résultat d'une initiative du MEDEF prise dans un contexte politique particulier. Le 10 octobre 1997, le gouvernement de la 'gauche plurielle' de Lionel Jospin annonce sa décision de réduire de 39 à 35 heures la durée légale hebdomadaire du travail⁴⁶. Cette décision provoque la démission de Jean Gandois de la présidence du CNPF. Il est remplacé par Ernest-Antoine Seillière qui affiche aussitôt une attitude combative à l'égard du gouvernement. Il entend renouveler la stratégie du CNPF qui devient en octobre 1998 le MEDEF (Offerlé, 2020). Dans un premier temps, le nouveau président, fidèle au crédo libéral qu'il affiche, prône la décentralisation de la négociation collective : « le niveau national interprofessionnel, trop général et trop proche du niveau politique, ne peut selon nous, sauf exception, fournir les moyens de l'adaptation dans la compétition »⁴⁷. Un an plus tard, les objectifs sont inchangés, mais la méthode est inversée. Le MEDEF propose aux syndicats d'entamer des négociations dans un premier temps pour définir les termes d'une « nouvelle constitution sociale »⁴⁸, puis plus modestement pour procéder à une « refondation sociale ». L'objectif est de proposer une alternative négociée au programme de réformes du gouvernement dont la mise en œuvre s'appuie pour l'essentiel sur la loi. Le MEDEF entend faire la preuve de la capacité régulatrice autonome des 'partenaires sociaux' pour renforcer sa dénonciation de l'omniprésence étatique.

Fait rarissime, les cinq confédérations publient le 26 janvier 2000 une déclaration commune qui dénonce « les pressions inacceptables » exercées par le MEDEF. D'une part, le MEDEF menace de quitter d'ici la fin de l'année 2000 les instances de gestions des organismes sociaux

⁴⁶ Nous avons déjà souligné (*supra*) que ce recours à la contrainte légale a été alors justifié, pour partie, par l'inefficacité de l'obligation de négocier à l'échelle des branches contenue dans l'accord du 31 octobre 1995 ainsi que par le faible impact quantitatif des négociations d'entreprise promues par la loi Robien.

⁴⁷ Discours d'E.-A. Seillière devant la convention fondatrice du MEDEF (*Liaisons sociales*, 19 novembre 1998). Aussitôt après l'annonce de sa candidature à la présidence du CNPF, il déclarait déjà : « La négociation sociale au niveau national, je le dis très calmement, mais je le dis tout net : pour moi, c'est fini » (*Le Point*, 27 novembre 1997).

⁴⁸ Déclaration du Conseil exécutif du MEDEF du 2 novembre 1999 : « Pour une nouvelle constitution sociale de la France » et lettre du MEDEF du 15 novembre au cinq confédérations.

paritaires et de la Sécurité sociale si ces organismes ne sont pas réformés. D'autre part, il met en cause le renouvellement de la convention s'assurance chômage si le gouvernement ne s'engageait pas à respecter, dans la future deuxième loi sur les 35 heures, les accords de branche signés dans le cadre de la première loi. Cependant, après une discussion serrée sur la définition des thèmes de négociation, les syndicats signent tous avec les trois organisations patronales le relevé de décisions du 3 février.

4.3 La mise en œuvre

En fait, les négociations ne s'engagent que sur quatre des thèmes retenus pour l'année 2000. Deux accords seulement sont signés en 2020 (assurance chômage et santé au travail) et le patronat accepte de prolonger les négociations en 2021. Après un accord sur les retraites complémentaires, une « position commune » est adoptée sur les voies et moyens d'approfondissement de la négociation collective tandis qu'une négociation échoue sur formation professionnelle (Tableau 1). A la fin de 2001, le MEDEF annonce la mise en sommeil du processus⁴⁹.

4.3.1 L'assurance chômage

Cette première négociation était urgente puisque la convention précédente sur l'assurance chômage venait à échéance. Elle n'est donc pas vraiment un produit de la stratégie de refondation sociale, mais les signataires du premier accord veulent en faire le symbole⁵⁰.

Un premier accord

Le choix de l'assurance chômage comme premier thème de négociation s'explique par un contexte économique favorable qui permet de parier sur un succès qui favoriserait la suite du processus. La reprise de la croissance et des créations d'emplois depuis le 2^e semestre 1997 entraîne la baisse du chômage avec son classique effet de ciseau sur les finances de l'Unédic (croissance des recettes, baisse des dépenses). Un important excédent prévisionnel crée des marges de manœuvre dans le contexte d'un accroissement des difficultés de recrutement et d'une perspective alors annoncée d'un retour au plein emploi. Le patronat voit la possibilité d'offrir une amélioration de l'indemnisation en échange en échange de concessions sur l'activation des chômeurs et la création de nouveaux contrats de travail plus flexibles⁵¹. Ce projet est traduit dans le triptyque initial qu'il propose : nouveau dispositif pour l'emploi des jeunes, nouveaux contrats de travail, activation de l'assurance chômage. Devant les réticences ou les oppositions des syndicats, le premier point est abandonné tandis que le second est renvoyé à des négociations de branche dont il est clair que les syndicats ne veulent pas. On revient donc à une négociation, classique depuis 1958, sur le seul renouvellement de

⁴⁹ Pour un historique de l'ensemble du processus : Rehfeldt, 2001.

⁵⁰ Les péripéties et les résultats des négociations sur l'assurance chômage ont donné lieu à de nombreuses analyses. Nous en avons donné une présentation détaillée dans Freyssinet, 2002. Voir principalement : Borgetto, 2001 ; Dupeyroux, 2001 ; Fougère, 2001 ; Gelot, Levy, Pelletier, 2002 ; G. Lyon-Caen, 2001b ; Théry, 2000 ; Tuschziner, 2001, 2002 ; Willmann, 2001.

⁵¹ « Assurance chômage : le retour à l'emploi » in « Refondation sociale. Premier rapport d'étape » (Medef, n°620, avril 2000).

la convention d'assurance chômage. Le 14 juin un protocole d'accord est adopté, complété par une convention d'aide au retour à l'emploi. Ces documents introduisent des changements importants⁵².

- Le patronat accepte la suppression totale et immédiate de la dégressivité des prestations (introduite pour la première fois en 1992) sous la condition du caractère obligatoire du PARE.

- Le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) est un document par lequel, en échange d'un ensemble de prestations visant à favoriser son retour à l'emploi, tout chômeur indemnisé s'engage à accepter ces prestations ainsi que toute offre d'emploi jugée convenable selon des critères définis dans l'accord. En cas de refus sans motif légitime, l'Unédic procède à une réduction ou suspension de l'indemnisation.

- Les taux de cotisation des employeurs et des salariés sont réduits par étapes.

- L'extension de la couverture revendiquée par les syndicats, notamment pour les emplois précaires, se réduit à peu de choses : la période de référence sur laquelle est calculé le minimum de quatre mois de cotisations nécessaire pour l'accès à la filière d'indemnisation la plus courte est portée de huit à quatorze mois.

Pour le MEDEF, il s'agit d'un accord « gagnant-gagnant »⁵³ tandis que la CFDT, qui a joué un rôle central dans la construction du compromis, y voit « un accord pour l'emploi »⁵⁴ ; la CFTC est le seul autre syndicat à partager une appréciation positive. L'opposition de la CGT et de la CGT-FO, qui s'était déjà manifestée sur l'éventualité de la création de nouveaux contrats de travail, porte principalement sur le PARE⁵⁵. En premier lieu, elles refusent son caractère obligatoire au nom du principe de liberté dans la recherche d'emploi⁵⁶. En second lieu, elles refusent que le régime d'assurance chômage se substitue au législateur pour définir les obligations des chômeurs et au ministère du Travail pour appliquer des sanctions. Par ailleurs, elles demandent le maintien des taux de cotisation pour améliorer le taux de couverture et le niveau des prestations.

Le bras de fer

La bataille se déplace sur le terrain de l'agrément que le ministère du Travail doit accorder à la convention. Pour la première fois dans l'histoire de l'assurance chômage, cet agrément est refusé. Une complexe renégociation s'engage dont émergent trois versions successives d'un projet d'accord qui permettent de rallier la CFE-CGC jusqu'alors hostile. Finalement, le

⁵² Nous ne traitons ici que des dispositions concernant l'indemnisation du chômage. Le champ de l'accord est théoriquement plus vaste puisqu'il englobe l'insertion professionnelle des jeunes et les nouveaux contrats de travail. Toutefois les dispositions relatives à ces deux volets sont renvoyées à des accords ultérieurs, ce qui correspondra à un ajournement *sine die*.

⁵³ *Medef*, n°622, 2000.

⁵⁴ *Syndicalisme CFDT*, n°2798, 2000.

⁵⁵ Marc Blondel dénonce un accord « idéologique et d'inspiration thatchérienne », un « contrat individuel obligatoire et coercitif » (*FOH*, n°2482, 2000). La CGT rejette un dispositif coercitif et les nouveaux emplois précaires ; elle réclame l'utilisation des excédents du régime au seul bénéfice des chômeurs (*Le Peuple*, n°1530, 2000)

⁵⁶ Au terme de la première négociation, Marc Blondel précise sa position : « Un compromis était possible. Il passe par le volontariat, nous l'avons dit et répété » (*FOH*, n°2483).

compromis n'est obtenu que par une discussion directe entre le Premier ministre, Lionel Jospin, et le président du MEDEF, Ernest-Antoine Seillière. Il contient trois points principaux.

- L'État impose sa seule responsabilité quant à la fixation des obligations des chômeurs et à l'exercice de sanctions. Les Assédic n'auront qu'un droit d'alerte et de suspension provisoire de l'indemnisation dans des cas limités.

- L'équilibre financier de l'accord est modifié par le fait que l'État exige le remboursement de 15 MdF d'avances qu'il avait accordées lorsque le régime était en déficit. De ce fait, la baisse prévue des cotisations est fortement réduite.

- Sur le caractère obligatoire du PARE, l'incertitude est maintenue par l'obscurité des formulations, ce qui renvoie la question aux décisions futures des tribunaux⁵⁷.

Un accord officiellement daté du 1^{er} janvier 2001 a été agréé par le ministère du Travail dès le 4 décembre 2000 malgré l'opposition maintenue de la CGT et de la CGT-FO.

Un bilan incertain

Si la négociation sur l'assurance chômage devait constituer, comme le prétendait le MEDEF, une première illustration de la capacité de régulation autonome des acteurs sociaux face à un interventionnisme étatique rejeté, l'échec est manifeste. Le président du MEDEF a dû se résigner à négocier un compromis avec le Premier ministre pour l'obtention de l'agrément. Il faut dire que le terrain était mal choisi puisque, comme l'a rappelé le Conseil d'État à l'occasion du recours contre le refus d'agrément, les organisations patronales et syndicales n'exercent de responsabilités en ce domaine que par délégation et que l'agrément ne porte pas seulement sur la légalité mais sur l'opportunité au regard de l'intérêt général. Cependant, si l'État a été intraitable sur le maintien de ses prérogatives (contrôle et sanctions) et sur ses intérêts financiers, il a pour le reste respecté la logique du premier accord de juin 2000.

La négociation de l'accord a été l'occasion d'un conflit entre les syndicats. L'aspect surprenant est qu'il se soit progressivement polarisé sur la question du caractère obligatoire du PARE alors qu'il était devenu évident, au terme du processus, que la question ne serait tranchée que par le Conseil d'État et la Cour de cassation. La violence de l'affrontement a vraisemblablement sa source dans des stratégies divergentes face à l'offensive de refondation sociale du MEDEF.

Par ailleurs, si l'on part des revendications qui étaient au départ communes aux différents syndicats, il apparaît qu'ils ont obtenu des avantages substantiels pour les indemnisés (suppression de la dégressivité), non-négligeables pour les salariés (diminution des taux de cotisation), mais très faibles en ce qui concerne l'élargissement du taux de couverture au bénéfice des travailleurs précaires. Ce résultat a été peu commenté.

⁵⁷ La perplexité des juristes sur l'interprétation du texte de l'accord est alors manifeste sur ce point. Voir : Dupeyroux, 2001 ; Fougère, 2001 ; Lyon-Caen, 2001b ; Willmann, 2001. Les tribunaux estimeront que la signature du PARE par un chômeur signifie seulement que ce dernier a été informé qu'il doit respecter des obligations légales demeurées inchangées.

4.3.2 La santé au travail

Entamées le 22 mars 2000, les négociations s'achèvent le 13 septembre avec un projet d'accord dont la signature est repoussée dans l'attente du règlement du conflit avec le gouvernement sur l'agrément de l'accord sur l'assurance chômage (agrément obtenu le 4 décembre 2000 - *supra*). La signature n'a donc lieu que le 19 décembre avec la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC du côté syndical.

Le contenu de l'accord est modeste, au-delà de déclarations de principe ou d'intentions.

- Diverses initiatives sont évoquées pour faire face à la pénurie de médecins du travail, y compris le recours à des « compétences non médicales ».

- Pour la même raison, les visites obligatoires pourront avoir lieu, non tous les ans, mais tous les deux ans pour les personnes non exposées à « des risques spécifiques ». Les « risques spécifiques » seront définis à l'échelle de chaque branche.

- En revanche, le patronat a rejeté la demande syndicale d'une gestion paritaire des services interentreprises de médecine du travail.

Le refus de la CGT et de la CGT-FO est principalement lié au deuxième point ci-dessus : espacement possible des visites et délégation à la négociation de branche de la définition des « risques spécifiques ».

L'accord doit être soumis aux pouvoirs publics pour une transposition législative et réglementaire ; il stipule qu'en l'absence d'une telle validation, le texte « sera considéré comme nul de plein droit ». Il illustre ainsi les limites d'une capacité de régulation négociée autonome.

4.3.3 Les retraites complémentaires

Après sept séances de négociations ouvertes par un « tour d'horizon » le 23 mars 2000, le patronat brusque les choses le 23 novembre 2000 en fixant ses conditions et la date butoir de la fin de l'année pour conclure. Cette attitude a pour effet de refaire provisoirement l'unité syndicale contre l'exigence du MEDEF de reculer l'âge du droit à la retraite et d'allonger la durée minimale des cotisations (de 40 à 45 ans d'ici 2003). Les syndicats considèrent qu'il s'agit pour le MEDEF à la fois d'une part, de faire pression sur l'État afin qu'il adopte la même démarche en ce qui concerne le régime général et celui des fonctionnaires, d'autre part, de préparer la voie pour le développement des retraites par capitalisation. Ils organisent une journée d'action unitaire le 25 janvier 2001. Les manifestations dans toute la France rassemblent 300 000 personnes ; ce sont les plus importantes depuis les mouvements massifs de la fin 1995. De fortes dissensions internes se manifestent alors au sein du patronat.

La reprise des négociations aboutit à un accord qui articule deux composantes.

- Considérant que la réforme des régimes complémentaires est conditionnée par celle du régime général, les signataires énoncent les principes que devrait respecter le législateur dans ce second domaine. Il devrait notamment :

- garantir un niveau de pension et stabiliser les taux de cotisation pour les dix ans à venir ;
- privilégier la durée de cotisation (et non l'âge) pour l'accès à la retraite à taux plein ;

- créer des marges de liberté individuelle pour le choix de l'âge de départ en retraite.

■ Dans l'attente de ces réformes les régimes de retraite complémentaire sont prolongés jusqu'au 31 décembre 2002 dans leurs caractéristiques actuelles sous réserve d'un « rapprochement » des régimes Agirc (cadres) et Arrco (ensemble des salariés) et d'un accroissement des cotisations pour financer le surcoût des retraites complémentaires entre 60 et 65 ans.

Seules la CFDT et la CFTC sont signataires de l'accord du 10 février 2001. Elles considèrent que l'essentiel est d'avoir sauvé les retraites complémentaires dans l'attente des décisions du législateur au lendemain des prochaines échéances électorales et elles approuvent les suggestions faites au législateur souverain. La CFE-CGC n'aurait accepté de signer que la seconde partie de l'accord car elle estime que la première ne relève pas de la compétence de la négociation collective. La CGT-FO, comme la CFE-CGC, n'aurait accepté de signer que la seconde partie de l'accord⁵⁸ ; elle conteste la validité d'un texte qui déborde de la compétence de la négociation collective et qui postule « un blocage des cotisations et un allongement de la durée des cotisations ». La CGT ajoute à ces arguments, la dénonciation de la stratégie patronale de signature d'accords avec des syndicats minoritaires et relance le débat sur « la reconnaissance du principe majoritaire dans la négociation collective »⁵⁹. En arrière-plan des refus de ces trois syndicats se dessine leur conviction que l'accord ne constitue qu'une étape dans la stratégie du MEDEF de remise en cause du droit à la retraite à 60 ans. L'acceptation par ce dernier du report des décisions à la fin de 2002 ne serait pas seulement la conséquence d'une mobilisation sociale qui l'a surpris par son ampleur, mais le pari sur une future majorité qui partagerait son objectif.

Comme au terme du conflit sur l'assurance chômage, les observateurs s'interrogent sur l'avenir de la refondation sociale. Elle semble condamnée, au mieux, à la recherche d'accords minoritaires. Telle ne sera pas, pourtant, la caractéristique de l'étape suivante.

4.3.4 Les voies et moyens d'approfondissement de la négociation collective

En ce domaine, une longue négociation (seize mois) ne parvient pas à la conclusion d'un accord, mais seulement d'une « position commune » entre les trois organisations patronales et quatre syndicats, après le refus de la CGT.

Une négociation longue d'issue incertaine

Logiquement le thème des « voies et moyens d'approfondissement de la négociation collective » aurait dû figurer en tête de la liste puisqu'il devait construire un cadre favorable au développement d'une régulation sociale autonome. Cependant, il n'est que quatrième texte signé dans ce cadre. Les divergences sont telles que le patronat doit renoncer à un accord en bonne et due forme pour se contenter d'une « position commune » au statut juridique indéfini et qui se présente comme une demande adressée aux pouvoirs publics pour des modifications de la législation. Deux conflits dominent l'évolution de la négociation : le premier entre patronat

⁵⁸ Cette solution est rejetée par le MEDEF qui considère que l'accord forme un tout indissociable.

⁵⁹ Point sur lequel elle est d'accord avec la CFDT mais en conflit avec les trois autres organisations.

et syndicats sur la hiérarchie des normes, le second entre les syndicats sur les critères de validité des accords.

Sur le premier point, au départ, le patronat est demandeur d'une réforme radicale (Lyon-Caen, 2001a) qui distinguerait trois champs de compétences pour la production de normes.

- La loi serait seule compétente pour fixer un ordre public social.
- Un champ de compétences serait partagé entre législateur et partenaires sociaux. Dans ce cadre la loi n'interviendrait qu'en l'absence d'accord.
- Un champ de compétence exclusive serait reconnu à la négociation collective. Il s'y appliquerait le principe de subsidiarité : un accord de rang supérieur ne s'appliquerait qu'en l'absence d'un accord de rang inférieur.

Les syndicats sont tous attachés au maintien de la hiérarchie des normes. Pour espérer obtenir une position commune, le patronat doit accepter la réaffirmation de ce principe non seulement à l'égard de la loi, mais aussi, à titre conditionnel, pour les accords interprofessionnels et de branche « auxquels leurs signataires ont entendu conférer un caractère normatif et impératif » (*infra*). Le cœur de la négociation se situe dans la définition de la nature des rapports entre les niveaux de négociation et dans la recherche d'un équilibre entre, d'une part, l'élargissement des possibilités d'accords d'entreprise qui seraient dérogoires aux accords de branche, d'autre part, la contrainte en contrepartie de recourir à des accords d'entreprise majoritaires⁶⁰.

Ce second aspect est le lieu d'un conflit entre syndicats. Du côté patronal, la négociation est conduite par Denis Gautier-Sauvagnac de l'UIMM. La tradition de cette organisation est de signer des accords avec la CGT-FO, la CFTC et la CFE-CGC et de refuser, avec l'appui de ces organisations, l'exigence d'accords majoritaires en voix. Au contraire, la CGT et la CFDT font de l'accord majoritaire en voix une condition essentielle. La 'configuration UIMM' réapparaît dans la négociation de la position commune au point que, dans une première version de l'accord, le 7 juillet 2001, il n'est question que d'une majorité du nombre de syndicats représentatifs signataires. La CFDT annonce son refus de signature alors que, dans toute la démarche de refondation sociale, elle a été l'interlocuteur privilégié du patronat⁶¹. Le MEDEF mesure le risque et mandate son négociateur pour trouver une solution qui puisse être acceptée à la fois par la CFDT et par les trois premiers signataires hostiles à l'exigence d'une majorité en voix. Dans des conditions assez confuses, une nouvelle version de l'accord est adoptée le 16 juillet 2001⁶² ; elle offre à la CFDT une ultime concession symbolique (*infra*).

⁶⁰ Dans la législation de l'époque la signature d'une seule organisation syndicale représentative est suffisante pour assurer la validité d'un accord. Les cinq confédérations que le gouvernement a déclaré représentatives au niveau interprofessionnel bénéficient d'une présomption irréfutable de représentativité dans toutes les branches et toutes les entreprises où elles sont présentes.

⁶¹ La CGT est seule à partager avec la CFDT l'exigence d'accords majoritaires en voix mais, comme elle refuse globalement le texte, elle ne pèse pas sur l'ultime compromis. Elle rejette une « position commune » qui a pour objet, non de produire un compromis négocié, mais de faire pression sur le gouvernement.

⁶² L'urgence d'obtenir un large accord est alors renforcée par l'initiative du Premier ministre, Lionel Jospin, qui adresse le 6 juillet une lettre à toutes les organisations représentatives pour « ouvrir une nouvelle étape dans les relations sociales entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics ». Il est essentiel pour les protagonistes de la refondation sociale de présenter un front commun dans les concertations annoncées.

La CGT-FO, qui a retrouvé dans cette négociation sa position d'interlocuteur privilégié, apporte l'unique signature qu'elle ait donnée dans le cadre de la refondation sociale.

Un contenu potentiellement novateur

Si la position commune traite de tout le champ de la négociation collective et de ses rapports avec la loi, son contenu novateur se situe dans la détermination des rapports entre les niveaux de négociation et des conditions de signature et de validité des accords.

En ce qui concerne, en premier lieu, les rapports entre niveaux de négociation, si le texte reprend les termes de l'accord de 1995 (*supra* 3.3.4) sur les fonctions différentes attribuées à chaque niveau, il introduit une rupture majeure avec l'introduction d'un principe de supplétabilité : « chaque niveau de négociation, national interprofessionnel, de branche et d'entreprise, doit pouvoir négocier de telle sorte que les dispositions conclues à un niveau plus ou moins centralisé (interprofessionnel ou de branche) s'imposent aux niveaux décentralisés (entreprise) en l'absence d'accord portant sur le même objet » (souligné par nous). Cependant, deux limites sont introduites.

■ « Chaque niveau doit respecter les dispositions d'ordre public social définies par la loi et les dispositions des accords interprofessionnels ou de branche « auxquelles leurs signataires ont entendu conférer un caractère normatif et impératif ».

■ « Selon les cas, à déterminer par les négociateurs, l'accord national interprofessionnel ou l'accord de branche peut ainsi avoir, en tout ou en partie, un rôle d'encadrement pour les niveaux décentralisés ou encore être un accord d'application directe dont les dispositions s'imposent aux entreprises et à leurs salariés de façon impérative ou optionnelle » (article I.1). Ainsi, selon la volonté exprimée par ses signataires, l'accord interprofessionnel ou l'accord de branche peut donc être supplétif, d'encadrement ou d'application directe.

En ce qui concerne, en second lieu, les conditions de validité des accords, elles s'appliquent durant une phase transitoire de durée indéterminée et sont différentes au niveau de la branche ou de l'entreprise (article I.2).

■ Les accords de branche, comme les accords interprofessionnels, sont valables si la majorité des syndicats représentatifs ne font pas opposition.

■ Pour les accords d'entreprise, l'accord de branche doit opter entre deux solutions pour assurer leur validité. Soit, une signature de syndicats majoritaires en voix (syndicats ayant recueilli au moins 50 % des votants aux dernières élections CE ou DP) ou, à défaut, approbation majoritaire du personnel à l'initiative des syndicats signataires. Soit l'absence d'opposition des syndicats non-signataires lorsqu'ils sont majoritaires en voix⁶³.

⁶³ La première modalité a été introduite *in extremis* dans le texte, ce qui a rendu possible la signature de la CFDT attachée à l'accord majoritaire en voix. Son adoption relève d'un choix réalisé dans l'accord de branche. En l'absence d'un accord de méthode étendu qui imposerait une signature majoritaire, un accord de branche est valable sauf opposition de la majorité des organisations syndicales représentatives à ce niveau. Il n'y a donc guère de perspectives pour la CGT et la CFDT, seules favorables à l'exigence d'accords majoritaires en voix, d'empêcher que l'accord de branche opte pour la deuxième solution en matière d'accord d'entreprise ou qu'il reste silencieux sur ce point ce qui laisse ouvert, au niveau de l'entreprise, le choix entre les deux modalités. La CFDT semble avoir accepté sans illusion ce compromis hâtivement bricolé parce qu'elle y voyait un premier pas vers l'exigence d'accords

En ce qui concerne, en troisième lieu, la négociation d'entreprise en l'absence de délégué syndical (article I.2.2), l'accord de branche peut, pour une période expérimentale de cinq ans, autoriser sous certaines conditions la signature d'accords soit avec des élus du personnel sous une condition de validation par une Commission paritaire de branche, soit en l'absence d'élus avec des salariés mandatés pour une négociation déterminée par un syndicat représentatif dans la branche sous condition d'approbation par la majorité du personnel. Le texte se situe ici dans le prolongement de l'accord de 1995, mais désormais à l'initiative et sous le contrôle des branches.

Les conditions politiques pour une transposition de la position commune ne sont assurées qu'après le changement de majorité parlementaire. C'est l'objet d'une loi du 4 mai 2004 qui, en ce qui concerne les accords d'entreprise reprend le texte de la position commune avec certaines restrictions. Si l'accord d'entreprise peut comporter des dispositions moins favorables aux salariés que celles de l'accord de branche, la loi fixe quatre domaines où les dérogations sont impossibles (salaires minima, classifications, protection sociale complémentaire et fonds mutualisés de la formation professionnelle). L'accord de branche peut compléter la liste. En pratique, les négociateurs n'auront que faiblement recours aux possibilités de dérogation (Jobert, Saglio, 2005 ; Mériaux, Kerbourc'h, Seiler, 2008).

4.3.5 La formation professionnelle

En mars 1999, le secrétariat d'État chargé de la formation professionnelle publie un Livre blanc qui, après un diagnostic sévère de l'inadaptation du système, annonce une réforme en profondeur au terme d'une phase de concertation. Lorsque ce thème est inscrit au programme de la 'refondation sociale', les pouvoirs publics décident d'attendre les résultats de la négociation.

Un échec sans précédent

Dans la longue histoire des négociations sur la formation professionnelle depuis 1970, celle qui est lancée le 20 décembre 2000 constitue le seul cas d'échec. D'entrée, elle est marquée par une double tension.

D'une part, du côté des organisations patronales, le désaccord est ouvert entre le MEDEF qui est à la recherche d'une réforme profonde et la CGPME qui, globalement satisfaite du système existant, n'envisage que des adaptations. Il s'y ajoute la tension traditionnelle, mais avivée dans la période, entre la recherche de leadership du MEDEF et la volonté d'autonomie de ses grandes fédérations, en particulier de l'UIMM.

D'autre part, dès lors que c'est le MEDEF qui pilote la délégation patronale, la nouvelle logique qu'il met en avant engendre l'affrontement avec les syndicats. Pour lui, l'objectif est de promouvoir le dualisme entre l'employeur, seul maître du plan de formation en fonction des besoins de l'entreprise, et la figure d'un salarié responsable de ses compétences et de son employabilité qui dispose pour cela d'un compte épargne formation personnel, qui y accumule des droits et qui accepte que leur utilisation, au moins pour partie, se réalise hors du temps de

majoritaires en voix. En 2008, un seul accord de branche avait adopté cette solution. Il faudra attendre de longues années avant que des progrès significatifs soient réalisés dans cette direction.

travail⁶⁴. Pour les syndicats, au-delà de leurs désaccords, la revendication commune est celle d'un droit individuel à la formation appuyé sur des garanties collectives, exercé pendant le temps de travail et sanctionné par des qualifications reconnues.

Après dix mois de négociations (décembre 2000-octobre 2001), la négociation est suspendue *sine die* par la délégation patronale le 24 octobre 2001 en dépit des protestations des syndicats.

Une interprétation complexe

La signification de cet échec exceptionnel fait à l'époque l'objet d'appréciations divergentes⁶⁵ dans la mesure où, outre les désaccords sur le fond, indiscutables mais sur lesquels des compromis commençaient à s'esquisser, divers éléments de contexte pesaient sur l'attitude des organisations.

■ En premier lieu, le patronat est encore imprégné de la bataille menée contre les lois Aubry sur les 35 heures. La négociation constitue l'un de ses terrains de contre-offensive en réclamant l'exclusion des temps de formation de la durée effective du travail, y compris pour le plan de formation de l'entreprise. Même s'il accepte au tout dernier moment des concessions sur ce point, les syndicats sont convaincus qu'il est d'abord à la recherche d'une revanche sur le gouvernement.

■ En second lieu, les négociations se déroulent d'abord en parallèle de celles qui ont abouti à la 'position commune' (supra 4.3.4). Comme nous l'avons vu, cette dernière a été longtemps dominée par une offensive patronale en faveur de la subsidiarité des normes, même si le patronat a finalement partiellement reculé sur ce point. Les syndicats voient dans la négociation sur la formation un premier test de l'attitude patronale : l'accord interprofessionnel conservera-t-il un pouvoir normatif ou ne sera-t-il qu'une voiture-balai pour les salariés non couverts par un accord de branche ou d'entreprise ? Le MEDEF défend jusqu'au bout la thèse de la subsidiarité, probablement sous la pression des puissantes fédérations de la métallurgie et du bâtiment.

■ En troisième lieu, la conjoncture politique a changé. Des élections présidentielles et législatives sont proches et le patronat a de bonnes raisons d'espérer avoir affaire à des interlocuteurs plus favorables lorsqu'il faudra assurer la transposition législative d'un futur éventuel accord⁶⁶.

⁶⁴ Les objectifs initiaux et les évolutions des positions patronales sont décrits avec précision dans le bimensuel de l'UIMM (*Actualité industrielle, économique et sociale*, n°200, 203, 205, 207 et 209, 2001).

⁶⁵ Pour des réactions immédiates de spécialistes du dossier, voir par exemple les entretiens accordés par Claude Dubar et Jean-Marie Luttringer (*AEF*, dépêches n°21426 et n°21587, 12 et 19 novembre 2011) ou les points de vue de Jean Prieur, Yves Lichtenberger et Jean-Marie Luttringer (« Quelles conclusions tirer de l'échec des négociations sur la formation continue ? » (*Liaisons sociales Magazine*, décembre 2001, p.10-11). Un point de vue particulièrement bien informé est présenté conjointement par Vincent Merle, directeur du cabinet de Nicole Péry et rédacteur du rapport qui porte le nom de celle-ci, et par Yves Lichtenberger, co-animateur du groupe d'experts que les négociateurs avaient chargé au départ de préparer un document de référence (Merle, Lichtenberger, 2001).

⁶⁶ Comme l'indique Jean-Marie Luttringer en analysant le comportement du MEDEF : « le contexte n'exigeait pas qu'il montre que la refondation sociale avance : après tout, que le texte soit signé maintenant ou plus tard... » (*AEF*, dépêche n°21587). Le 27 octobre 2002, un an après l'échec des négociations, le ministre du Travail, François Fillon, demande qu'elles soient rouvertes et annonce une

4.4 Une signification controversée

L'expérience de la refondation sociale a soulevé entre les acteurs sociaux et les spécialistes des relations professionnelles des débats plus approfondis que lors des précédents projets d'agenda social. Leurs appréciations ont évolué avec les hauts et les bas des négociations successives.

4.4.1 L'appréciation initiale des acteurs sociaux

Le MEDEF est clairement à l'initiative et ses positions ont été exposées dans de multiples supports. Citons, par exemple, une tribune publiée par Ernest-Antoine Seillière au moment où le mouvement s'amorce⁶⁷. A ses yeux, « les entreprises françaises sont à l'origine de la plupart des dispositifs sociaux existants », soit par leur initiative, soit plus tard dans le cadre des négociations collectives. Aujourd'hui, « l'État s'approprie progressivement le social en expropriant les partenaires sociaux (...). Tout se passe comme si l'État avait choisi de retrouver sur le terrain social la légitimité qu'il perd sur le terrain économique en raison de la construction européenne (...). La démocratie sociale meurt dans la perte de toute autonomie ». Dans ce contexte, « une seule chance subsiste pour les partenaires sociaux d'ouvrir un grand chantier pour redéfinir un nouveau modèle social français (...). Le Medef (...) s'est engagé dans la voie de la refondation créatrice à laquelle il invite ses partenaires ».

Cette perspective ne laisse pas la CFDT indifférente comme on peut le lire dans un article d'un secrétaire national dans sa revue doctrinale (Caron, 2000). A la différence des expériences de 1936 ou 1968, l'accord de méthode du 3 février 2000 n'a pas été « élaboré avec la participation active de l'État » et a été adopté « en dehors de la pression de la rue ». « L'histoire dira si cette mise à l'écart, du moins dans l'immédiat, des pouvoirs publics est (...) le point de départ d'une nouvelle ère des rapports sociaux en France ». Cette démarche retrouve l'identité historique de la CFDT dans « l'affirmation de l'autonomie syndicale » alors que « à mesure que les politiques ont perdu leur capacité d'initiative économique, ils tentent au nom de la légitimité démocratique d'occuper tout l'espace social ». « L'enjeu d'aujourd'hui est de conduire le paritarisme vers un dispositif de relations professionnelles et de contrat collectif stable et productif, clairement émancipé de l'État ». Enfin, la rénovation des relations professionnelles n'est pas possible sans poser le problème de la représentativité des organisations syndicales : pour engager les salariés, elles doivent être majoritaires.

Le contraste est net avec l'interprétation de l'initiative patronale proposée dans la revue d'analyse économique de la CGT (Roger, 2000). Aux yeux de l'auteur, l'initiative de la refondation sociale traduit une « révision stratégique » de l'organisation patronale qui est symbolisée par l'arrivée d'Ernest-Antoine Seillière après la démission de Jean Gandois. Ce dernier était porteur d'une vision de la responsabilité sociale de l'entreprise alors que le premier adopte un modèle anglo-saxon qui légitime la seule recherche du profit. Cependant, s'il s'agissait de combattre l'intervention de l'État dans la sphère sociale, il existait une

loi en l'absence d'accord. Sous cette menace, les négociations sont reprises en janvier 2003 et aboutissent à un accord unanime le 20 septembre 2003. C'est le premier accord unanime depuis celui de 1995 'préretraites contre embauches' (*supra* 3.3.2) avec, à nouveau, un débat parmi les spécialistes sur son interprétation : « accord historique ou compromis composite ? ».

⁶⁷ « Quand l'État tue le social », *Le Monde*, 11 décembre 1999.

contradiction avec la volonté initiale de supprimer les accords interprofessionnels en privilégiant la seule négociation d'entreprise : « D'où la nécessaire correction de trajectoire en novembre 1999 et les propositions de 'discussions' faites aux organisations syndicales pour 'une nouvelle constitution sociale' ». Cette démarche fait toutefois tomber dans une autre contradiction, celle « d'appeler à la négociation interprofessionnelle pour mettre en place une 'nouvelle constitution sociale' qui entend ouvertement la mettre en cause ». Le patronat accepte de prendre un risque, imagé par le titre de l'article (« La stratégie du saut à l'élastique »). Il a pour objectif la « mise à l'évidence de la division syndicale », mais il peut contribuer ainsi « à structurer un mouvement social qui peinait à prendre corps ».

Des priorités différentes sont exprimées pour la CGT-FO dans un éditorial de son secrétaire général, Marc Blondel⁶⁸. Il rappelle que « le contrat collectif est l'instrument de l'action syndicale » et que « le forme la plus sophistiquée du contrat collectif est le paritarisme » ; il confirme la volonté qu'il avait exprimée en 1995 de « se réapproprier le social » (*supra* 3.2). En revanche, il n'en résulte aucun objectif de se substituer au législateur. D'abord, parce que le droit acquis par la négociation peut être consolidé « par l'élargissement, l'agrément ou l'extension et, en cas de généralisation, par son intégration dans la législation ». Ensuite et surtout, parce que considérer que le contrat peut se substituer à la loi serait « revenir à l'Ancien Régime » en consacrant « un système corporatiste ». Il ne s'agit donc pas de repousser l'intervention de l'État, mais de définir les responsabilités respectives.

Si les syndicats ont été unanimes, avant la réunion du 3 février 2000, pour dénoncer « les pressions inacceptables » exercées par le MEDEF puis, au terme de cette réunion, pour approuver le programme de négociations dont ils avaient débattu, il apparaît qu'ils en abordent l'examen avec des analyses et des objectifs contrastés. Il apparaît aussi, comme le souligne alors Bernard Brunhes (Brunhes, 2010), que l'accord entre organisations patronales et syndicales sur ce programme n'a pu se faire que sur une thématique traditionnelle et ne mentionne pas des mutations majeures observables dans les collectifs de travail⁶⁹.

4.4.2 Un bilan intermédiaire morose

Au terme de l'année 2000, sur les huit thèmes de négociation programmés pour cette année, deux seulement ont abouti avec, dans chaque cas, seulement trois signatures syndicales. Les observateurs constatent un approfondissement de la coupure entre des organisations syndicales qualifiées de 'réformatrices' et celles qui forment un 'front du refus'. Ils notent aussi l'existence de 'failles' dans le camp patronal, en particulier quant à la menace de quitter les instances paritaires et quant au risque de rupture avec la CGT-FO, partenaire historique dans le développement du paritarisme. Les protagonistes se réunissent le 19 décembre pour établir un bilan et décider des suites. Leurs divergences sur l'appréciation des premiers résultats sont évidentes : Ernest-Antoine Seillière évoque une « indispensable et fragile refondation sociale »⁷⁰ ; Nicole Notat estime que « la refondation sociale a mis en lumière les limites d'un

⁶⁸ « Les délicates subtilités du contrat collectifs de travail », *FOH*, 19 janvier 2000.

⁶⁹ L'auteur mentionne, par exemple, l'éclatement de l'entreprise par l'externalisation, l'individualisation des conditions de travail et de rémunération, l'irruption de la notion de compétences en sus de la notion de qualification...

⁷⁰ *Le Monde*, 6 décembre 2000.

système à bout de souffle »⁷¹ ; aux yeux de Maryse Dumas, secrétaire confédérale de la CGT, « la stratégie de négociation du Medef se base sur les menaces et le chantage »⁷² ; Marc Blondel parle des « leurres de la refondation sociale »⁷³ ou considère que « la refondation sociale n'est qu'une opération médiatique »⁷⁴ ; pour Alain Deleu, président de la CFTC, « le mot de refondation n'est pas approprié (...) les bases sont bonnes (...) nous souhaitons une revitalisation des relations sociales »⁷⁵. Cependant, toutes les organisations soit souhaitent poursuivre l'expérience en espérant des avancées, soit acceptent de le faire pour ne pas pratiquer la politique de la chaise vide.

Gérard Adam, non contraint à un vocabulaire diplomatique, propose un constat réaliste : « un an après un lancement en fanfare, le piétinement est patent (...). Les négociations achevées (...) ou engagées (...) n'ont nullement débouché sur le grand chambardement voulu par le Medef (...). Engager une concertation avec le Gouvernement sur les chantiers de la refondation sociale impliquant des modifications législatives, entrer dans une logique d'accords majoritaires (...), telles sont désormais les conditions impératives pour que la refondation sociale ne se solde pas par un échec » (Adam, 2001, p.3 et 6). L'année 2001 permet de mesurer quelles leçons les acteurs sociaux tirent du semi-échec de l'année 2000.

4.4.3 Un processus inachevé ?

Après la suspension *sine die* des négociations sur la formation professionnelle à la fin de 2001, les trois thèmes qui restent sur l'agenda de la refondation sociale (égalité professionnelle, place et rôle de l'encadrement, protection sociale) sont abandonnés. Ainsi, sur les huit thèmes retenus initialement, deux ont donné lieu à des accords avec trois signatures syndicales, un avec deux signatures syndicales, tandis qu'une négociation a échoué et que, dans un cas, la perspective d'un accord a été abandonnée au profit d'une position commune avec quatre signatures syndicales. Bouteille à moitié vide ou à moitié pleine ? Les commentateurs sont partagés et parfois perplexes sur l'évaluation du processus (Adam, 2002 et 2003 ; Brunhes, 2001 ; Donnadiou, 2001 ; Duclos, Mériaux, 2001 ; Fondation Copernic, 2000 ; Roger, 2000 ; Soubie, 2001). Trois lectures coexistent.

L'affrontement de deux modèles de société

Les thèses soutenues par le théoricien et numéro deux de MEDEF, Denis Kessler, promeuvent un modèle radical de libéralisme économique qui requiert « une nouvelle constitution sociale de la France » où « l'optimisation » des rapports entre l'économique et social est confiée à la responsabilité des « partenaires sociaux » et gérée en donnant la priorité au niveau des entreprises selon un principe de subsidiarité. Le programme de négociations interprofessionnelles adopté au titre de la refondation sociale aurait donc un double objectif. Le premier est de promouvoir la responsabilité des acteurs sociaux, donc le recul de l'État, dans la production des normes générales de la relation d'emploi. Le second est de créer un

⁷¹ *Le Monde*, 20 décembre 2000.

⁷² *Vie ouvrière*, 22 décembre 2000.

⁷³ *Le Monde*, 17 décembre 2020.

⁷⁴ *Les Échos*, 18 décembre 2000.

⁷⁵ *Le Monde*, 21 décembre 2020.

cadre qui permette de satisfaire au maximum les besoins d'adaptabilité et de flexibilité qu'engendre la mondialisation de la concurrence ainsi que les changements techniques et organisationnels qui l'accompagnent. A cette fin, le patronat doit trouver des compromis avec certains syndicats pour isoler ceux qui s'opposent à toute réforme.

Face à cette perspective, les accords sont analysés par les non-signataires comme autant de régressions : contrôles et sanctions pesant sur les chômeurs dans le cadre du PARE, reculs de la médecine du travail, acceptation implicite d'un recul de l'âge de la retraite et/ou de l'allongement des durées de cotisation, principe de subsidiarité dans la négociation collective pour la situer au niveau où le rapport des forces est le plus défavorable aux syndicats... Certes les luttes ont limité l'ampleur des concessions arrachées par le patronat. Il n'a obtenu que des victoires partielles, mais dans tous les domaines il a fait progresser ses objectifs.

Beaucoup de bruit pour peu de résultats ?

Si l'on se réfère aux objectifs initiaux affichés par le MEDEF, le bilan à la fin de 2001 semble maigre tant dans le contenu des dispositifs que quant à la mise à l'écart de l'État. L'accord sur l'assurance chômage n'a trouvé une issue que dans une discussion directe entre le président du MEDEF et le Premier ministre. Les textes sur la santé au travail, les retraites complémentaires se réduisent finalement, pour l'essentiel, à des mesures conservatoires et des appels au législateur. Comme le souligne Gérard Adam, « les textes définitifs sont en retrait spectaculaire sur les intentions initiales du Medef » et l'État est apparu comme un interlocuteur incontournable sur chacun des dossiers (Adam, 2002).

Selon Laurent Duclos et Olivier Mériaux, le discours manichéen entre 'étatisme' et 'refondation', sphère étatique et sphère sociale autonome, se heurte à une réalité historique qui est celle de la permanence et de la complexité des modes d'articulation entre l'action publique et l'autonomie collective. Les modes d'articulation peuvent évoluer, mais ils ne peuvent disparaître du fait de « l'intensité des interdépendances entre l'État et les intérêts organisés » : « il n'y a pas de contrat sans loi » (Duclos, Mériaux, 2001). Sous le titre « une évolution, oui, pas de révolution », Raymond Soubie pronostique dès l'été 2011 : « Il y aura quelques avancées, mais il n'y aura pas de véritable refondation du droit social en France » (Soubie, 2011). La suite lui donne raison.

Une stratégie politique

Une troisième lecture de la stratégie du MEDEF est possible. Ulcéré par l'épisode des 35 heures, le MEDEF, où le remplacement de Jean Gandois par Ernest-Antoine Seillière symbolise un changement d'orientation, cherche une revanche sur le gouvernement de la gauche plurielle. La refondation sociale lui permet d'embarquer les syndicats, de gré ou de force, dans une démarche alternative et d'imposer sa domination idéologique face à un gouvernement progressivement placé sur la défensive. L'important réside moins dans le contenu des accords que dans la capacité d'occuper le terrain face à une majorité parlementaire jugée hostile. Trois jours après la suspension des négociations sur la formation professionnelle, Ernest-Antoine Seillière publie une longue tribune sous le titre : « Faisons-nous entendre pour 2002 ». C'est une violente critique de la politique du gouvernement Jospin qui marque un déplacement de la stratégie : il ne s'agit plus de s'appuyer sur l'autonomie des 'partenaires sociaux' contre un État envahissant, mais de peser sur les élections à venir pour

s'assurer de l'appui des futurs dirigeants de l'État afin d'obtenir les transformations que la négociation n'a pas permis d'arracher⁷⁶. Comme le note Gérard Adam, après le renversement de majorité politique en 2002 l'infléchissement de la stratégie du MEDEF est net : « une action prioritaire vers le Gouvernement au moment de l'élaboration des projets de loi (...). Le jeu classique du lobbying parlementaire avec le dépôt d'amendements corrigeant le texte gouvernemental » (Adam, 2003, p.47). Les accords interprofessionnels avec des syndicats qui sont souvent minoritaires dans les entreprises ont perdu leur intérêt puisqu'ils y restent sans effet. La refondation sociale a vécu, mais elle a rempli son rôle au moment où elle était utile.

Il est facile mais probablement justifié de considérer que chacune de ces trois lectures apporte sa part de vérité pour interpréter ce moment exceptionnel de l'agenda social. Il faudra attendre 2007 pour que le patronat reprenne l'initiative dans la négociation interprofessionnelle.

5. Un programme de modernisation du marché du travail (2007-2009)

A la différence des expériences précédentes, il est difficile d'identifier une source unique pour le groupe d'accords qui sont négociés au cours de années 2007 et 2008 (Freyssinet, 2010, chapitre 7). Cependant, les liens d'étroite complémentarité qui les unissent justifient leur insertion parmi les démarches d'agenda social.

5.1 Genèse et sources

Les initiatives des acteurs sociaux et celles des pouvoirs publics s'entrecroisent pour aboutir à la signature de plusieurs accords interprofessionnels interdépendants en 2008 et 2009.

5.1.1 La « délibération sociale »

Le 23 octobre 2006, patronat et syndicats créent un nouveau type de concertation, la délibération sociale. Il s'agit d'explorer les possibilités d'ouvrir une future négociation. Trois thèmes sont retenus et confiés à des groupes de travail⁷⁷ : les contrats de travail, la sécurisation des parcours professionnels et l'assurance chômage. Le 29 mai 2007, ces groupes présentent des documents dits « états des lieux » au statut juridique indéterminé⁷⁸ et d'un niveau de précision très inégal. Il s'agit principalement d'un inventaire de l'existant

⁷⁶ « Faire connaître aux Françaises et aux Français les propositions des entrepreneurs pour amplifier le dialogue et décider sans tarder la réforme des retraites, la rénovation de la Sécurité sociale, la modernisation des règles de la démocratie sociale, l'adaptation de notre système fiscal et l'essor de la formation professionnelle (...) voici pourquoi nous faisons état de notre droit d'ingérence dans le débat public », *Le Monde*, 27 octobre 2001.

⁷⁷ La CGT ne participe à ces groupes qu'en tant qu'observateur.

⁷⁸ Préparés par les organisations patronales, ces documents n'ont pas été l'objet d'une approbation explicite des syndicats.

accompagné d'une juxtaposition des points de vue des différents acteurs. Seul le document sur l'assurance chômage définit des objets de négociation.

5.1.2 La loi Larcher

A partir du 31 janvier 2007, le cadre juridique des négociations interprofessionnelles est fixé par la loi sur la modernisation du dialogue social (loi Larcher) qui explicite les règles d'articulation entre la loi et la négociation interprofessionnelle.

- Le gouvernement fait connaître chaque année aux partenaires sociaux le contenu et le calendrier des initiatives qu'il projette dans le domaine des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il leur communique sur ces points un « document d'orientation ».

- Si le thème relève du champ de la négociation nationale interprofessionnelle, les partenaires sociaux peuvent faire connaître leur volonté de négocier en indiquant le délai qu'ils jugent nécessaire.

- En cas d'accord au terme de la négociation, le gouvernement élabore les textes législatifs et réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre, le Parlement restant souverain.

Ces règles vont être immédiatement appliquées.

5.1.2 La 'feuille de route' présidentielle

Tout juste élu, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, adresse aux partenaires sociaux une « feuille de route » qui combine, selon les thèmes, le recours à la loi, à des conférences tripartites ou à la négociation collective. Dans cette troisième modalité, deux thèmes sont retenus accompagnés de documents d'orientation : d'une part, la démocratie sociale, d'autre part, la modernisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels. Dans le second domaine, le document d'orientation s'est visiblement efforcé de ne pas aller à l'encontre des « états des lieux » précédemment élaborés par les groupes de travail.

Par la suite, les pouvoirs publics affirment à plusieurs reprises leur volonté de légiférer en l'absence d'accord avant la fin de l'année et ne concèdent qu'*in extremis* une rallonge de quinze jours pour conclure. Cette menace pèse sur l'attitude des syndicats qui ont tout lieu de craindre, en l'absence d'accord, les préférences du gouvernement et de sa majorité parlementaire.

5.1.3 Les négociations programmées par l'accord du 11 janvier 2008

Un premier accord sur la modernisation du marché du travail est signé le 11 janvier 2008. Il est tout à la fois un accord de contenu, que nous examinons plus loin (*infra* 5.2.1), et un programme de négociations interprofessionnelles futures qui doivent porter sur l'assurance chômage, la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) et les conditions

de mise en œuvre du bilan d'étape professionnel. Sous la pression des pouvoirs publics, une négociation supplémentaire sera engagée sur la formation professionnelle continue⁷⁹.

A la différence de l'expérience de refondation sociale, nous ne sommes pas dans une logique où, sous l'impulsion du patronat, les acteurs sociaux entreprennent de créer un espace de régulation sociale autonome aux dépens des pouvoirs publics. Ici, l'État est à l'initiative et accompagne le processus en multipliant les pressions et menaces de recours à la voie législative⁸⁰. Cependant, le contenu du programme de négociations, au moyen d'allers-retours, est le résultat, dans une large mesure, d'une volonté conjointe.

5.2 Mise en œuvre

Si les trois accords dont la négociation était programmée dans l'ANI du 11 janvier 2008 se situent dans des domaines bien délimités, le premier accord, générateur des trois autres, constitue, après l'échec de 1984, le premier exemple d'aboutissement d'une négociation multidimensionnelle qui obéit à une logique explicite de donnant-donnant⁸¹ (Tableau 1).

5.2.1 L'accord initial sur la modernisation du marché du travail

La complexité d'un échange de concessions réciproques de nature hétérogène rend difficile l'identification d'éventuels gagnants ou perdants et explique les divergences, souvent radicales, dans les appréciations portées sur la signification de l'accord.

Une négociation donnant-donnant

Sans détailler les étapes de la négociation ni les multiples dispositions contenues dans l'accord (Freyssinet, 2007), nous nous limitons aux compromis passés sur les principaux enjeux.

⁷⁹ L'ANI du 11 janvier ne fait qu'évoquer, dans certains de ses articles, une éventuelle négociation sur la formation professionnelle en fonction des résultats du bilan prévu en 2008 de l'ANI de 2003 mentionné précédemment (*supra* 4.3.5).

⁸⁰ L'imbrication est rendue plus complexe par l'évolution qui intervient sur le deuxième thème de la feuille de route présidentielle : la démocratie sociale. Au départ, l'enjeu central est celui de la représentativité c'est-à-dire des critères de légitimité dans la signature des accords. Or, en décembre 2007, le gouvernement demande l'adjonction de la question du temps de travail, thème apparemment étranger à celui initialement fixé, Patronat et syndicats ne souhaitent pas traiter cette question et se bornent à inclure un article qui ouvre, dans des conditions restrictives et présentées comme expérimentales, la possibilité d'accords d'entreprise sur le contingent d'heures supplémentaires. Du fait des oppositions conjointes, à propos de la représentativité, de la CGT-FO, de la CFTC, de la CFE-CGC et de l'UPA, ils n'aboutissent qu'à une « position commune » signée par le MEDEF et la CGPME, d'un côté, la CGT et la CFDT de l'autre (*infra* 7.2). Si la loi du 20 août 2008 « portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail » reprend à peu près fidèlement les dispositions de la position commune dans le premier domaine, elle bouleverse radicalement le second en introduisant pour de nombreuses règles relatives au temps de travail un principe de subsidiarité dans l'articulation entre les normes : l'accord d'entreprise prévaut, l'accord de branche ne s'applique qu'en l'absence d'accord d'entreprise et la loi en l'absence d'accord de branche. Comme il s'agit d'une position commune et non d'un accord interprofessionnel, la loi Larcher n'est pas ouvertement bafouée.

⁸¹ Pour différents points de vue sur le contexte et les enjeux de cette négociation, voir : Auzero, 2008 ; Chassard, Kerbourc'h, 2007 ; Favennec-Héry, 2007b, Gaudu, 2007 ; Soubie, 2007 ainsi que les propositions d'Olivier Blanchard, « Comment réussir la réforme du marché du travail », *Telos*, 30 août 2007. Sur les positions patronales : Medef, 2007 ; sur les positions syndicales : Grimault, 2008.

■ Quant aux contrats de travail, les organisations patronales reconnaissent que « le contrat à durée indéterminée est la forme normale et générale du contrat de travail ». Symétriquement, les organisations syndicales reconnaissent que les CDD et l'intérim ont une « utilité économique (...) avérée » pour faire face « à des besoins momentanés de main-d'œuvre ». Elles ne les contestent donc pas dans leur principe, mais seulement dans leurs usages abusifs. Dans ce cadre, le patronat parvient à faire progresser l'un de ses objectifs majeurs : le contrat de mission. Ce CDI devait, dans les propositions de départ du patronat, permettre une rupture sans licenciement lors de la réalisation d'un événement prédéfini (ce qui aurait constitué une généralisation du contrat de chantier pratiqué dans le bâtiment). Pour parvenir à ce succès de principe, le patronat accepte, par rapport à ses demandes initiales, de fortes concessions sur les modalités. Le « contrat pour un objectif défini », tel qu'il figure dans l'accord, est une forme nouvelle de CDD réservée aux ingénieurs et cadres et introduite à titre expérimental par un accord de branche ou d'entreprise (Couturier, 2008 ; Roy-Loustaunau, 2008).

■ La rupture conventionnelle est la seconde innovation majeure de l'accord, promise à un grand avenir (Favennec-Héry, 2008a et 2008b). L'objectif du patronat est de faire reconnaître la validité de départs négociés pour motif individuel sans qu'ils donnent lieu à un licenciement. Il obtient satisfaction avec la « rupture conventionnelle » en échange de garanties visant à contrôler la libre décision d'un salarié pleinement informé de ses droits.

■ Sous la pression de l'artisanat et des petites entreprises, la délégation patronale lance une offensive pour allonger les périodes d'essai ou pour les prolonger de facto au moyen d'une période intermédiaire (une « étape de validation économique » du CDI). Il s'agit de compenser la disparition du contrat première embauche pour les jeunes et l'abandon discret par le patronat du contrat nouvelle embauche dont la caractéristique commune était de prolonger la période pendant laquelle le licenciement était possible sans motivation. L'opposition des syndicats est unanime. Finalement, l'accord prévoit des périodes d'essai d'une durée intermédiaire entre les demandes patronales initiales et les normes de branche les plus fréquentes ; leur éventuel renouvellement est renvoyé à la négociation de branche.

■ La création de modes de détermination et de gestion collective de droits individuels attachés à la personne du salarié, donc transférables entre différents statuts ou états successifs est, selon des vocabulaires divers, la principale revendication commune à tous les syndicats. L'accord ne contient que des avancées mineures : certaines possibilités de portabilité de droits sont reconnues au début de la période de chômage ou encore, en ce qui concerne le droit individuel à la formation, chez un nouvel employeur sous réserve de l'acceptation de celui-ci. L'examen de possibilités plus larges est renvoyé aux négociations de branche. Les syndicats ont donc obtenu une avancée de principe avec une portée pratique réduite dans l'immédiat, un peu comme le patronat avec le contrat pour un objectif défini. Dans les deux cas, le pari est fait que des extensions seront obtenues dans des étapes futures.

Il est difficile de peser les avantages obtenus et les concessions acceptées au cours de négociations multidimensionnelles de cette nature⁸². Ainsi les appréciations portées par les commentateurs se révèlent-elles disparates.

5.2.2 'Accord historique' ou 'modeste compromis'⁸³

Les signataires de l'accord émettent des jugements positifs selon des éclairages différents. Le MEDEF salue un texte qui « invente la flexicurité à la française » et dont les dispositions sur la rupture conventionnelle constituent « l'innovation majeure ». La CGPME considère que l'accord est « équitable » : la rupture conventionnelle et l'allongement de la période d'essai compensent les surcoûts engendrés par l'indemnité de licenciement et la portabilité de certains droits. Pour l'UPA, il s'agit d'un accord « globalement équilibré » dont elle apprécie les dispositions concernant la période d'essai et certains financements mutualisés.

Parmi les syndicats, la CFDT, après avoir manifesté « de vraies satisfactions, mais aussi de profonds regrets », décide de signer « un accord équilibré et important » qui apporte des avantages immédiats et « met en cohérence des dossiers jusqu'ici cloisonnés ». Au total, le texte « acte la mise en route d'un processus de sécurisation des parcours professionnels »⁸⁴. De son côté, la CGT-FO estime que l'accord est un bon compromis qui s'intègre dans sa démarche de « réformisme militant ». Il apporte des garanties nouvelles et, en affirmant que le CDI est la norme, il écarte le risque d'une « flexicurité à l'européenne »⁸⁵. Il est à souligner que la CGT, si elle est le seul syndicat non-signataire, porte un jugement moins globalement négatif que dans des cas précédents. Elle salue « l'importance du travail réalisé entre les organisations syndicales » et les concessions qu'elles ont arraché au patronat. Cependant, l'accord est « marqué de nouvelles mesures de flexibilité ; ses quelques aspects favorables aux salariés sont « soit de faible portée, soit renvoyés à des négociations ultérieures »⁸⁶.

Les évaluations initiales des commentateurs de l'accord sont beaucoup plus tranchées⁸⁷.

■ Pour la première fois est signé un accord multidimensionnel qui, compte-tenu des négociations complémentaires qu'il programme, couvre d'une manière voulue cohérente de multiples aspects de la relation d'emploi. Après l'échec des tentatives antérieures dans cette direction, certains y voient une avancée qualitative majeure. Il n'est pas possible d'ignorer une autre interprétation. Derrière des revendications maximalistes initiales, l'objectif du MEDEF était la flexibilisation des contrats de travail. Il l'a obtenue, principalement avec la rupture

⁸² Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer l'intérêt de quelques avantages 'classiques' obtenus par les syndicats sans qu'ils aient relevé d'objectifs contradictoires des deux parties, par exemple : l'élargissement du mode de calcul de l'ancienneté et la réduction de sa durée minimale pour l'accès aux indemnités conventionnelles de maladie ;

la création d'une indemnité de rupture interprofessionnelle dont le montant est double de celui de l'indemnité légale en cas de licenciement pour cause personnelle et qui est accordée au bout d'un an d'ancienneté au lieu de deux ans.

⁸³ Nous reprenons les termes utilisés respectivement par Francis Kramarz et Antoine Lyon-Caen lors d'une confrontation de leurs points de vue (Kramarz, Lyon-Caen, 2008).

⁸⁴ Pour plus de détails : Marcel Grignard, « Pourquoi la CFDT dit oui », *Telos*, 19 janvier 2008.

⁸⁵ Pour plus de détails, Jean-Claude Mailly, « Réformisme militant », Editorial de *FOH*, 16 janvier 2008.

⁸⁶ Pour plus de détails : Délibération du Comité confédéral national, 29 janvier 2008.

⁸⁷ Outre les textes déjà cités de Francis Kramarz et Antoine Lyon-Caen, nous utilisons : Dockès, 2008 ; *Droit social*, 2008a ; Fabre, Lefresne, Tuchsirer, 2008 ; Gaudu, 2008a et 2008b ; Gazier, 2008 ; Langlois, 2008 ; Ray, 2008 ; Willmann, 2009.

conventionnelle, accessoirement avec le contrat pour un objectif défini. Les autres dispositifs ne seraient que des concessions mineures ou symboliques afin d'obtenir des signatures syndicales. Cependant, il est difficile au départ, sous réserve des négociations à venir, de considérer les contreparties comme négligeables et les syndicats signataires comme inconscients ou complices.

■ En revanche, il est difficile de voir dans l'accord la démonstration d'une capacité de régulation autonome des organisations patronales et syndicales, ressuscitant à retardement le mythe de la refondation sociale. Selon certains, le programme électoral du nouveau Président de la République ainsi que le programme de son gouvernement et l'orientation de sa majorité législative confrontaient les syndicats à un morne dilemme : signer ce qu'on leur proposait pour prouver leur existence ou refuser pour démontrer leur combativité. Dans ce dernier cas, la solution législative annoncée risquait d'être pire à leurs yeux. Dans ce contexte, le patronat pouvait soutenir des exigences maximalistes sans courir de risque en cas d'échec des négociations. Cette thèse semble négliger un aspect déterminant : il était important pour le patronat comme pour le gouvernement de s'appuyer sur la légitimité d'un accord largement approuvé. Dès lors que, sans parvenir à s'accorder sur des objectifs communs, les syndicats ont maintenu leur unité pour combattre les régressions majeures dont ils étaient menacés, il a fallu accepter les concessions qui étaient nécessaires pour obtenir quatre signatures syndicales. S'il est difficile de parler de régulation conjointe, la négociation n'a pas été un simple spectacle mystificateur préparant la mise en place de mesures déjà décidées. Ses résultats traduisent l'évolution du rapport des forces dans la dynamique d'un tripartisme masqué.

■ Ces observations permettent de comprendre la difficulté qu'il y a à répondre à une question centrale : sommes-nous, conformément à l'objectif déclaré, en présence d'un accord gagnant-gagnant qui améliore le fonctionnement du marché du travail ainsi que la sécurité des trajectoires professionnelles ? La lecture de l'accord laisse sur deux impressions contradictoires. Quant aux aspects directement normatifs et exécutoires, chaque camp a finalement peu cédé et peu obtenu. En revanche, chacun a ouvert des voies qui rendent possibles de profondes évolutions ultérieures. Des potentialités sont créées tant en matière de flexibilité des contrats de travail qu'en matière de portabilité/transférabilité des droits. En janvier 2008, il apparaît que l'accord est susceptible d'engendrer une dynamique de grande ampleur, soit dans l'immédiat grâce aux négociations complémentaires qu'il encadre, soit à moyen-long terme par les nouveaux principes qu'il introduit, même si ce n'est encore qu'à doses homéopathiques. Si tel n'était pas le cas, il pourrait être interprété ultérieurement comme un simple compromis a minima imposé par une conjoncture socio-politique particulière.

L'aggravation brutale de la crise financière au cours de l'été 2008 et l'amorce d'une récession économique modifient le contexte dans lequel se déroulent les négociations programmées par l'accord du 11 janvier 2008 et intensifie la pression exercée par les pouvoirs publics pour qu'elles aboutissent rapidement. La nature des résultats dans les différents cas sera contrastée.

5.2.3 La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences

Perçue au départ comme peu conflictuelle, la négociation sur la GPEC est cependant l'occasion de relancer un affrontement ancien sur le thème de 'l'employeur seul juge'. Le compromis n'est trouvé qu'en vidant l'accord de tout contenu autre que déclaratif.

Réémergence d'un vieux débat

Dès l'accord fondateur de 1969 sur la sécurité de l'emploi (*supra* 1.3.1), deux positions s'affrontent. Les syndicats, en particulier alors la CGT et la CFDT, réclament des droits d'intervention sur les décisions de gestion de l'emploi dans l'entreprise. Ils se heurtent à un refus de principe du patronat : « l'employeur seul juge ». Seules sont négociables les conséquences sociales de ses décisions. La loi de cohésion sociale de janvier 2005 introduit, dans les entreprises ou groupes d'au moins 300 salariés, une obligation triennale de négocier sur la mise en place d'un dispositif de GPEC et sur les outils qu'il met en œuvre. Il ne s'agit pas alors de négocier le contenu de la GPEC mais seulement ses modalités (Favennec-Héry, 2007a).

L'article 9 de l'accord du 11 janvier 2008 se situe dans la même logique. Il rappelle que « la gestion de l'emploi et des compétences relève directement des entreprises », même si elle « doit s'inscrire dans un dialogue social dynamique avec les représentants du personnel (dans les entreprises qui en sont dotées) ». Au cours de la négociation de l'accord sur la GPEC, le patronat tente de franchir une étape supplémentaire en introduisant la disposition suivante : « s'agissant de la gestion des effectifs, les obligations de l'entreprise au titre de la GPEC seraient considérées comme remplies dès lors que les effets prévisibles sur l'emploi de sa stratégie auront été évoqués lors de l'information-consultation du comité d'entreprise ». Ainsi la dimension 'quantitative' de l'emploi disparaîtrait de la GPEC pour être renvoyée à la compétence consultative classique du Comité d'entreprise. L'enjeu est considérable dans une période où les plans de sauvegarde de l'emploi se multiplient. L'opposition des syndicats entraîne une suspension de la négociation.

Un compromis *a minima*

Un projet d'accord final, le 14 novembre 2008, réaffirme les positions patronales constantes. Il affiche une vague déclaration d'intentions : « Sans modifier les dispositions légales en vigueur, il s'agit de lui (*la GPEC*) insuffler une nouvelle dynamique ». Il rappelle les outils existants, précise les processus de mise en œuvre et les modes de coordination entre les différents niveaux sans énoncer de règles contraignantes. Pour reprendre l'expression diplomatique d'Alexandre Fabre : « la démarche suivie a été résolument plus pédagogique que normative » (Fabre, 2009, p.34). Le seul enjeu concret, le bilan d'étape professionnel (BEP), est renvoyé à la négociation d'un avenant (*infra*).

Manifestement le texte final soulève peu d'intérêt aussi bien chez les commentateurs qu'auprès des syndicats. Ces derniers soit le rejettent (CGT, CGT-FO et CFTC) en fonction de ses ambiguïtés ou des insuffisances de l'avenant BEP (*infra*), soit considèrent qu'il a « le mérite d'exister » ou qu'il « confirme la dynamique de sécurisation des parcours professionnels » (CFDT et CFE-CGC). Cet accord ne laissera pas de trace dans l'histoire.

Le bilan d'étape professionnel

Au début de la négociation sur la GPEC, le patronat veut inclure dans ce cadre le bilan d'étape professionnel alors que l'accord du 11 janvier le traitait de manière distincte (*supra*). Les syndicats, sauf la CFDT, s'y opposent en arguant que ce thème est plus large que la seule GPEC et concerne aussi la formation professionnelle et les mobilités. La question est renvoyée à un avenant ; la CGT, la CFDT et la CFTC suspendent leur décision sur la signature de l'accord GPEC au contenu de cet avenant. Finalement, la CFDT et la CFE-CGC approuvent l'avenant et signent l'accord, mais la CGT, la CGT-FO et la CFTC considèrent que l'utilisation du bilan se réalisera au seul bénéfice de l'employeur et expriment leur opposition ce qui fait que l'avenant est réputé non-écrit. En conséquence, la CGT et la CFTC, qui avaient mise en attente leur décision sur la signature de l'accord GPEC, décident de le refuser sans exercer leur droit d'opposition.

5.2.4 L'assurance chômage

Reconnue depuis sa création en 1958 comme l'un des principaux piliers du paritarisme, l'assurance chômage a toujours été l'objet d'accords majoritaires avec quatre ou parfois seulement trois signatures du côté syndical ; ces accords ont obtenu sans conflit, sauf en 2000 (*supra* 4.3.1), un agrément des pouvoirs publics. L'accord du 23 décembre 2018 marque une rupture à la fois du fait de la perturbation engendrée par l'intervention publique avant l'ouverture des négociations, du fait de l'innovation que constitue l'individualisation des droits, ainsi que du fait de la rupture exceptionnelle qui intervient entre les syndicats.

Une genèse accidentée

Au fil des accords interprofessionnels et des conventions, le régime d'assurance chômage, constitué par l'Unédic et le réseau des Assédic, voit s'élargir progressivement le champ de ses responsabilités. Chargé au départ du recouvrement des cotisations et du versement des prestations, il assure aussi par la suite le versement de l'allocation de solidarité pour le compte de l'État et l'inscription des demandeurs d'emploi ainsi que leur 'profilage' initial pour le compte de l'ANPE. Surtout, au titre de l'activation des chômeurs, il crée, durablement ou non, une gamme de mesures destinées à accélérer ou faciliter leur accès à l'emploi (conventions de conversion, allocation formation reclassement, conventions de coopération, allocation de remplacement pour l'emploi...). Or, les pouvoirs publics adoptent deux mesures qui réduisent drastiquement les domaines de responsabilité de la négociation qui s'ouvre le 15 octobre 2008.

En premier lieu, une loi du 13 février 2008 prononce la fusion de l'ANPE et des Assédic dans ce qui deviendra Pôle emploi. L'Unédic est privée de ses fonctions d'inscription des demandeurs d'emploi, de prélèvement des cotisations et de versement des prestations ainsi que de la quasi-totalité des dispositifs d'activation des demandeurs d'emploi. Elle n'intervient plus dans le fonctionnement du marché du travail, sauf par l'intermédiaire des incitations et contrôles engendrés par les règles d'indemnisation⁸⁸.

⁸⁸ Par ailleurs, l'Unédic verse à Pôle emploi au moins 10 % des cotisations perçues. A ce titre, elle signe des conventions tripartites Unédic-État-Pôle emploi et bipartites Unédic-Pôle emploi qui lui donnent une certaine influence sur l'usage de ce qui devient la source principale de financement de Pôle emploi.

En second lieu, la définition de la notion d'offre valable d'emploi, celle qu'un demandeur d'emploi ne peut refuser sans s'exposer à des sanctions, qui avait été abordée lors de la négociation de l'accord du 11 janvier 2008, avait été renvoyée à la négociation programmée sur l'assurance chômage. Or la question est tranchée par une loi du 1^{er} août 2008. Certes, la question a toujours relevé du Code du travail, mais en janvier 2008 le gouvernement avait encouragé les négociateurs à traiter ce sujet dans la négociation qui allait s'ouvrir. On peut s'étonner que les pouvoirs publics imposent leur décision à la veille de l'ouverture des négociations et alors que ses résultats auraient été soumis à leur agrément.

En plus de ces deux décisions majeures, les pouvoirs publics interviennent de diverses manières pour peser sur les négociations :

- le 28 juillet, le Premier ministre écrit aux partenaires sociaux pour leur indiquer que l'amélioration de la situation de l'emploi doit permettre d'abaisser les cotisations d'assurance chômage afin de compenser le relèvement des cotisations d'assurance vieillesse ;
- la loi du 1^{er} août, déjà mentionnée, annonce la mise en extinction du régime de dispense de recherche d'emploi ;
- le 28 octobre, le Président de la République, souhaite la création, dans le cadre des négociations sur l'assurance chômage, d'une « filière unique qui, passé six mois de cotisations, permettrait d'accumuler progressivement des droits » ;
- le 19 novembre, le ministre du Travail propose la suppression des cotisations d'assurance chômage pour les salariés de plus de 60 ans.

Ainsi, les négociateurs voient leur champ de responsabilité réduit et le contenu de leur éventuel accord faire l'objet de propositions proches de l'injonction. Si, dans le passé, le gouvernement n'était jamais resté passif au cours des négociations, ses interventions relevaient des contacts informels ou encore de lettres d'engagement en réponse à des demandes des négociateurs. Nous sommes cette fois-ci en présence d'une négociation fortement encadrée.

Une nouvelle logique d'indemnisation

L'accord du 23 décembre 2008 contient deux innovations majeures, mais nous ignorerons la première qui est restée sans effet⁸⁹. La seconde innovation s'est révélée durable. A la création du régime, la durée des droits à indemnisation n'avait pas été liée à la durée de cotisation⁹⁰. Lorsque des durées de droits différenciées ont été ensuite introduites, c'était pour tenir compte des difficultés inégales de retour à l'emploi (pour les chômeurs âgés, par exemple). En 1982, suite à l'échec des négociations, le gouvernement assure provisoirement la gestion du régime.

⁸⁹ La négociation s'ouvre en octobre avant que ne soient mesurées les conséquences en matière de chômage de la crise financière qui vient d'éclater. Les demandes patronales initiales, tablant sur une réduction future du chômage, portent sur une réduction immédiate des cotisations. L'opposition des syndicats et la perception progressive de l'impact prévisible de la crise l'amènent à substituer une autre demande qui est inscrite dans l'accord. Selon une formule d'application automatique chaque semestre, les taux de cotisations seraient réduits au prorata des excédents du régime. Ce mécanisme était sans précédent dans l'histoire du régime. L'évolution de la conjoncture a fait qu'il ne s'est jamais appliqué.

⁹⁰ Comme dans tout régime d'assurance sociale, une brève durée minimale de cotisation était exigée (trois mois à l'origine) pour éviter les comportements opportunistes ou frauduleux.

Il crée les filières d'indemnisation, essentiellement pour réaliser des économies. La durée des droits est déterminée par des tranches de durée des cotisations. Ces filières sont reprises par les accords ultérieurs, avec des restrictions ou des améliorations en fonction de l'état des finances du régime. Ce mécanisme engendre des effets de seuil manifestement injustes : un jour en plus ou en moins de cotisation peut faire gagner ou perdre plusieurs mois d'indemnisation. C'est donc au nom d'un objectif d'équité et de simplification qu'est introduit le principe « un jour de cotisation / un jour de droit à prestation »⁹¹.

Cette nouvelle règle ne rompt pas avec la logique des filières, mais elle la pousse à son extrême en individualisant la durée des droits acquis. Elle confirme ainsi une rupture avec les principes de l'assurance sociale où la durée des droits à prestation est fonction de la durée d'exposition au risque (maladie, accidents du travail, retraites...) et non de la durée d'appartenance au régime. L'assurance chômage se rapproche ainsi, sur ce point, d'une logique d'assurance privée où les droits sont liés aux contributions personnelles⁹².

L'éclatement du front syndical

De façon étonnante, le désaccord entre syndicats ne s'exprime pas sur l'individualisation des droits, mais principalement sur deux autres aspects du compromis.

■ Si tous les syndicats sont hostiles au mécanisme de réduction automatique des cotisations, seule la CFDT n'y voit pas un motif suffisant de refus de l'accord.

■ Si tous les syndicats se félicitent de l'avancée réalisée au bénéfice des travailleurs précaires en réduisant de six à quatre mois la durée minimum de cotisation, la CGT et la CGT-FO rejettent la conséquence qui en résulte : compte tenu du refus patronal d'augmentation des cotisations, le coût supplémentaire engendré par l'amélioration de la couverture des précaires est compensé par la réduction de la durée des droits à indemnisation les plus longs (« On déshabille Paul pour habiller Pierre »).

Sans revenir sur les épisodes peu ordinaires qui ont marqué l'évolution des positions respectives des organisations patronales et syndicales⁹³, retenons le résultat final : seule la CFDT signe l'accord alors que la CFTC ne fait pas opposition et que la CFE-CGC retire son opposition initiale. Il n'y a donc pas d'opposition majoritaire (CGT et CGT-FO seulement) et le gouvernement peut agréer la convention issue de l'accord du 23 décembre 2008.

En revanche, l'unité syndicale se reconstitue pour approuver un accord juridiquement distinct mais élaboré au cours de la même négociation. Il concerne les conventions de reclassement personnalisé (CRP) qui offrent un régime d'indemnisation et de suivi plus avantageux que le régime de droit commun et sont destinées à certaines catégories de victimes de licenciements

⁹¹ Il ne faut exagérer ni la simplicité, ni l'équité :

- le droit à prestations n'est créé qu'après une durée minimum de cotisation mesurée durant une période de référence ; en-deçà, les cotisations ne créent pas de droit ;
- la durée du droit à prestations est plafonnée ; au-delà, les cotisations ne créent pas de droit ;
- des paramètres différents s'appliquent aux travailleurs âgés.

La formule couramment employée 'un jour travaillé / un jour indemnisé' est donc fautive.

⁹² La question de la durée des droits à prestations est distincte de celle de leur niveau qui, pour les prestations en espèces, a toujours été liée dans une certaine mesure aux revenus antérieurs et, pour les retraites, aux durées de cotisation, donc indirectement au volume des cotisations.

⁹³ Pour une chronique détaillée, avec références aux déclarations successives des différentes organisations, voir Freyssinet, 2010, p.261-263.

économiques. L'accord renouvelle et améliore le régime antérieur, ce qui explique sa signature par les cinq syndicats.

* * *

Certains experts (Cornilleau, Elbaum, 2009) soulignent alors qu'en 2008 et 2009 la conjonction d'une part, de l'amorce d'une dégradation profonde de la situation de l'emploi et, d'autre part, de réformes institutionnelles majeures (création de Pôle emploi et du RSA, accords interprofessionnels sur l'assurance chômage et sur la formation professionnelle...) crée un contexte qui à la fois favorise et exige une réforme globale des dispositifs de prise en charge des personnes privées d'emploi ou situées aux marges du marché du travail. En 2008, le système est fractionné, soumis à des logiques parfois contradictoires qui sont définies par des acteurs faiblement coordonnés. Les frontières entre dispositifs sont arbitraires et instables. Les droits et les statuts des personnes couvertes (ou non couvertes) sont hétérogènes et incompatibles avec la gestion maîtrisée des transitions professionnelles⁹⁴. Rien dans l'accord ne reflète un souci de mise en cohérence. Sous la pression menaçante des pouvoirs publics, les négociateurs ont surtout défendu l'autonomie d'un régime paritaire aux compétences diminuées. Si l'enjeu principal a été ignoré, les acteurs sociaux n'en sont pas les seuls responsables.

5.2.5 La formation professionnelle continue

Domaine classique d'accords unanimes, la formation professionnelle continue ne fait l'objet d'une nouvelle négociation que sur l'injonction des pouvoirs publics et ne donne lieu à un compromis unanimement accepté que pour éviter l'intervention de ces derniers.

Une autre 'négociation contrainte'

L'accord du 11 janvier 2008 ne programme pas de négociations sur ce thème ; il se borne à confirmer la réalisation du bilan de l'accord de 2003 qui était prévu au bout de cinq ans. Cependant, en juillet 2008, en application de la procédure prévue par la loi Larcher, le gouvernement envoie un document d'orientation qui est exceptionnellement détaillé et où l'usage de formulations interrogatives semble souvent habiller de quasi-injonctions. Le 18 septembre 2008, le Président de la République déclare que « notre système de formation professionnelle (...) est à bout de souffle » et annonce que le gouvernement va engager une réforme « au cours des toutes prochaines semaines »⁹⁵. La négociation interprofessionnelle s'engage le 30 septembre. A la veille de la séance de négociation alors prévue pour être la dernière, deux membres du gouvernement, Christine Lagarde et Laurent Wauquiez, publient un texte où ils définissent les cinq objectifs du « projet de loi que présentera le gouvernement au début de l'année 2009 ». Ils se bornent à souhaiter que ce projet puisse s'appuyer sur un

⁹⁴ Les frontières entre assurance et solidarité se déplacent en fonction des résultats des négociations sur la durée des prestations d'assurance, fréquemment modifiées. Les durcissements des conditions d'accès à l'assurance ou à la solidarité entraînent des transferts vers le RSA. Le RSA peut s'ajouter, en fonction des ressources du ménage, à de faibles prestations d'assurance.

⁹⁵ Discours au 40^e anniversaire de l'Association des journalistes d'information sociale (AJIS).

accord des partenaires sociaux⁹⁶. Les ultimes séances de négociation ont lieu dans ce contexte les 6 et 7 janvier 2009 pour aboutir à un accord signé par les cinq syndicats⁹⁷.

Deux dossiers centraux et des silences significatifs

Il n'est pas possible d'entrer dans le détail d'un accord complexe et volumineux. Pour répondre à la pression exercée par le gouvernement, les négociateurs doivent, sur deux de ses exigences principales, proposer des solutions qu'il serait susceptible d'accepter.

La priorité concerne d'abord le ciblage des dépenses sur les publics peu qualifiés. Aux dispositifs existants, l'accord ajoute, sur la base d'une proposition de la CGPME, une action de formation, la « préparation opérationnelle à l'emploi » (POE), destinée à fournir le socle des compétences professionnelles nécessaires pour satisfaire une offre d'emploi déposée auprès de Pôle emploi. Surtout, un « Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels » (FPSPP) est chargé de financer la réalisation d'objectifs chiffrés ambitieux fixés par l'accord. Les ressources proviennent d'une partie des contributions que les entreprises doivent, selon la loi, affecter à la formation professionnelle.

Une seconde contrainte imposée par le gouvernement concerne les « Organismes paritaires collecteurs agréés » (OPCA) dont plusieurs rapports récents avaient critiqué le fonctionnement⁹⁸. Formellement l'accord s'aligne sur les recommandations de ces rapports, en particulier en affirmant que les OPCA devront offrir une gamme de services de proximité aux entreprises, notamment les plus petites. Les choix sont exprimés en des termes généraux qui définissent seulement des orientations pour les accords de branche.

En revanche, la rédaction finale de l'accord est muette sur des points cruciaux mais conflictuels entre négociateurs ou avec d'autres parties prenantes. Il en est ainsi quant au niveau et à la nature (légale ou conventionnelle) de la contribution financière des entreprises. Le même silence s'impose sur l'opportunité de création d'un « compte épargne formation » ou encore sur l'attribution de pouvoirs aux Régions ou à des instances régionales multipartites⁹⁹.

Un compromis unanime défensif avec quelques avancées

L'approbation de l'accord par toutes les organisations patronales et syndicales constitue une caractéristique souvent observée dans le domaine de la formation professionnelle. En l'occurrence, elle traduit leur volonté commune de préserver un certain degré de maîtrise du système en offrant au gouvernement la satisfaction de ses priorités¹⁰⁰. Une fraction non négligeable des contributions des entreprises alimentera un fonds mutualisé en direction des bas niveaux de qualification, soulageant d'autant la charge des pouvoirs publics. La réforme des OPCA est implicitement laissée à la décision du gouvernement. Le patronat espère

⁹⁶ *Les Échos*, 19 décembre 2008.

⁹⁷ Pour un inventaire problématisé des questions alors en débat, voir : Luttringer, Willems, 2008 ; *Droit social*, 2008b ; *Formation Emploi*, 2008.

⁹⁸ Les OPCA sont des organismes paritaires interprofessionnels ou de branche, créés par la loi quinquennale pour l'emploi de 1993. Ils recueillent les contributions (obligatoires ou volontaires) des entreprises afin de financer des actions de formation et offrir des prestations de conseil.

⁹⁹ Pierre Ferraci, « ANI Formation : la dimension territoriale/régionale est trop peu valorisée », *AEF*, Dépêche n°108317, 27 janvier 2009.

¹⁰⁰ Jean-Marie Luttringer, Jean-Pierre Willems, « L'ANI du 7 janvier 2009 : un grand pas vers l'autonomie professionnelle », *AEF*, Dépêche n°107541, 13 janvier 2009. Voir aussi : Dougados, Pélicier-Lovenbruck, 2009.

échapper à une augmentation de ses charges financières tandis que la POE et la réorientation des OPCA satisfont les PME. Les syndicats approuvent la priorité donnée aux bas niveaux de qualification et se réjouissent d'avoir bloqué certaines propositions patronales auxquelles ils étaient hostiles. Toutes les organisations présentent des bilans du positif et du négatif qui n'ont pas le même contenu, mais aboutissent à un solde positif.

La signature unanime de l'accord se révèle efficace. Après des combats, parfois vigoureux, avec le gouvernement lors de l'élaboration du projet de loi, puis au Parlement à propos de certains amendements, le texte final de la loi respecte pour l'essentiel les bases de l'accord. Le projet de remise en cause radicale annoncé par le Président de la République à l'été 2008 fait place à une nouvelle illustration de « loi négociée » qui trouve son origine dans l'accord de 1970 et la loi de 1971 (*supra* 1.3.2).

* * *

La signification et les résultats du programme de négociations qui se développe entre 2006 et 2009 ne peuvent faire l'objet d'une évaluation homogène.

Quant au contenu des accords, il se situe dans la cadre de la problématique de la flexicurité qui est dominante à l'époque (Encadré 2). A des degrés divers, il s'agit d'accords donnant-donnant dont le caractère équilibré ou déséquilibré est l'objet d'appréciations discordantes entre les organisations syndicales, ce qui explique la complexité du panorama des signatures (Tableau 1). Deux accords sont unanimes ; un accord recueille quatre signatures, un accord avec deux signatures, un accord avec une seule signature (cas unique dans la négociation interprofessionnelle) ; enfin, un accord est réputé non-écrit du fait de trois oppositions. Dans certains domaines, par exemple la GEPC, le compromis n'est possible qu'en se limitant à des déclarations d'intentions. Dans d'autres, par exemple les ruptures conventionnelles ou le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnel, les innovations sont importantes. Quant au rôle des différents acteurs, l'initiative du processus revient bien aux acteurs sociaux avec l'ouverture d'une délibération sociale dès la fin de l'année 2006. L'adoption de la loi Larcher en janvier 2007 et l'élection de Nicolas Sarkozy en mai 2007 transforment la situation. Dans le cadre de cette loi, le nouveau gouvernement établit un document d'orientation de la négociation qui tient compte des résultats de la délibération sociale. Cette négociation aboutit à l'accord du 11 janvier 2008 dont la transcription législative respecte le contenu. Le climat change dans le cadre des deux principaux accords qui font suite à celui du 11 janvier. La négociation sur l'assurance chômage est fortement conditionnée par les lois du 13 février 2008 (Pôle emploi) et du 1^{er} août 2008 (offre valable d'emploi) ainsi que par d'autres suggestions-injonctions du gouvernement aux négociateurs. L'ouverture d'une négociation sur la formation professionnelle continue est imposée par le gouvernement ; son déroulement est étroitement encadré par un minutieux document d'orientation, puis soumis à une pressante menace de recours à la loi. Dans les deux cas, on peut parler de 'négociation contrainte', cependant le contenu des deux accords (avec une ou cinq signatures) est respecté, bon gré mal gré, par le gouvernement.

Encadré 2. La flexicurité : le poids des rapports d'experts

En 2008 et 2009, les négociations interprofessionnelles se déroulent dans un contexte où la problématique de la flexicurité, qu'elle soit promue ou rejetée, occupe une place dominante dans le débat public. Quatre rapports présentés aux pouvoirs publics au cours des années précédentes avancent des propositions dont on trouve la trace dans les accords ou les lois adoptés au cours de ces deux années.

Bien que présentant des différences non-négligeables sur certains points, les rapports, présentés respectivement par Olivier Blanchard et Jean Tirole, puis par Pierre Cahuc et François Kramarz convergent notamment sur deux préconisations (Blanchard, Tirole, 2003 ; Cahuc, Kramarz, 2005).

- Un régime unique de protection de l'emploi ou un contrat de travail unique permettrait de supprimer le dualisme entre CDI et CDD au profit d'un mécanisme grâce auquel, après la période d'essai, les droits à indemnisation du salarié augmenteraient avec son ancienneté.
- L'amélioration et la généralisation de l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi supposeraient un guichet unique et l'explicitation d'engagements réciproques.

Le rapport de Jean Marimbert est centré sur le service public de l'emploi (Marimbert, 2004). Il met en évidence les incohérences, les gaspillages et les inégalités qui résultent de la prolifération des intervenants. Il privilégie, dans une première étape, la construction de partenariats stratégiques et de dispositifs de coordination pour assurer la gouvernance d'un ensemble polycentrique. Mais il y ajoute une mise en demeure : si les acteurs concernés refusaient ou paralysaient cette démarche, ils ne pourraient « sans une certaine inconséquence écarter des regroupements institutionnels qui simplifieraient la physionomie de notre système pour la rapprocher de celle de la plupart des systèmes étrangers » (op.cit., p.96).

Le rapport de Michel de Virville est consacré à la réforme du Code du travail au nom d'un impératif d'efficacité (Virville, 2004). Parmi ses nombreuses propositions, l'une d'entre elles concerne une question qui sera l'objet de la négociation de 2007. Le rapport préconise « la création d'un nouveau contrat, empruntant son régime au contrat à durée déterminée mais se référant non à une durée préfixée, mais à un terme objectif ». Ce terme correspondrait à la « mise en œuvre d'un projet déterminé ». Le contrat serait ouvert « à des cadres ou des personnels qualifiés » (op.cit., p.36).

S'il est impossible d'établir une causalité entre les préconisations des experts et les choix des acteurs, il est notable que les premières ne seront pas absentes, entre 2007 et 2009, des compromis entre acteurs sociaux et des décisions des pouvoirs publics.

6. Le ‘cycle pluriannuel de délibérations et de négociations’ (2011-2012)

Après la loi Larcher de janvier 2007, les agendas sociaux sont fixés en 2008, 2009 et 2010 à l’occasion ou à la suite de sommets tripartites organisés par le Président de la République. En 2011, les acteurs sociaux entendent reprendre leur autonomie. On chercherait en vain dans l’histoire de la négociation interprofessionnelle un programme aussi ambitieux que celui adopté le 10 janvier 2011. Il importe de comprendre pourquoi il survient après dix-huit mois de léthargie dans ce domaine. L’effet d’annonce recherché explique l’ambition affichée. D’abord activement mis en œuvre, le programme s’effiloche progressivement avant d’être victime du calendrier politique. Ceci explique peut-être l’intérêt relativement faible accordé à cette expérience par les experts des relations professionnelles bien qu’elle ait abouti à la signature de huit accords interprofessionnels en l’espace de douze mois¹⁰¹.

6.1. La source

Le 10 janvier 2011, les organisations patronales et syndicales se réunissent pour établir un agenda social dans le cadre d’un « cycle pluriannuel de délibérations et de négociations ». Après des débats souvent tendus, elles se mettent d’accord, à l’exception de la CGT¹⁰², sur onze thèmes à traiter au cours de l’année 2011, étant entendu que, pour certains, l’examen pourra se prolonger en 2012. Selon les thèmes, les modalités retenues sont différentes avec une ouverture de négociations dans six cas.

Premier semestre :

- Emploi des jeunes (‘première priorité’) : négociation
- Assurance chômage : négociation
- APEC : négociation
- Retraites complémentaires : négociation
- Modernisation du dialogue social : délibération sociale
- Modernisation du paritarisme : négociation
- Bilan d’étape professionnel : négociation
- Financement de la protection sociale : engagement d’une réflexion

Deuxième semestre :

- Emploi et sécurisation des parcours professionnels : bilan et évaluation de l’ANI 2008
- Qualité de vie au travail : délibération sociale
- Emploi des seniors : bilan de l’ANI 2005

¹⁰¹ Pour une présentation d’ensemble : Freyssinet, 2011 et 2012.

¹⁰² La CGT y voit « un agenda plus médiatique que social : « rien sur le partage des richesses, rien sur le volume de l’emploi et la question de la sécurisation des parcours est renvoyée à une perspective lointaine ». Elle participera cependant à toutes les négociations.

En même temps est décidée la création d'un comité de suivi qui doit se réunir régulièrement.

6.2 La genèse

Le programme adopté le 10 janvier 2011 semble marquer une spectaculaire relance de la négociation interprofessionnelle après dix-huit mois de léthargie.

L'éclatement de la crise financière et la récession économique qui en résulte en 2009 centrent l'attention sur des mesures d'urgence. Un premier accord sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique », signé le 8 juillet 2009 par tous les syndicats sauf la CGT, est d'ambition modeste. Il porte principalement sur l'amélioration du contenu ou l'élargissement du champ d'application de dispositifs existants (chômage partiel, conventions de reclassement personnalisé...). Il prévoit une seconde phase de négociation qui doit porter sur les conditions de « sortie de crise » ; après la mise en place de quelques groupes de travail, les discussions s'enlisent.

Par ailleurs, les organisations patronales et syndicales décident, le 27 mai 2009, d'ouvrir trois « délibérations sociales » qui portent sur la modernisation du dialogue social, le paritarisme et la politique industrielle et économique. Sur le premier thème, la modernisation du dialogue social, après treize réunions aucun progrès significatif n'est enregistré, ce qui explique sa réinscription à l'agenda 2011, toujours sous la modalité d'une délibération sociale. Sur le second thème, le paritarisme, les avancées sont suffisantes pour qu'il figure comme objet de négociation dans l'agenda 2011. Quant au troisième thème, la politique industrielle et économique, il fait l'objet d'un document intitulé « Approche de la compétitivité française », signé du côté syndical par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC¹⁰³, dont le statut n'est pas précisé¹⁰⁴.

Enfin, en 2010, le long conflit sur les retraites mobilise les syndicats contre le gouvernement, permettant au patronat, bien que favorable au projet gouvernemental, de rester en retrait. Au terme de l'année, les organisations patronales et syndicales sentent l'urgence qu'il y a pour elles à démontrer de nouveau leur capacité d'initiative autonome. Pour les syndicats, il n'y rien à attendre d'un gouvernement avec lequel, après la nouvelle réforme des retraites, les ponts sont rompus. Pour le MEDEF, l'action efficace de lobbying auprès du gouvernement et du Parlement qu'il a menée sur différentes questions, par exemple sur le dialogue social dans les

¹⁰³ La CGT-FO a participé aux discussions, mais n'est pas signataire.

¹⁰⁴ Ce document fait partie d'une série de textes issus des travaux d'une « commission du dialogue économique » créée en 2005 à l'initiative de Laurence Parisot lors de son arrivée à la présidence du MEDEF. Il s'agit d'un cadre de dialogue qui vise à produire des diagnostics partagés, parfois accompagnés de propositions ou de recommandations ; ces textes doivent alimenter les discussions qui figurent à l'agenda social. Les deux premiers documents sont produits du côté patronal par le seul MEDEF et du côté syndical par les cinq confédérations : un « Relevé de discussions sur la politique industrielle » (juillet 2007) et un « Tableau de bord des indicateurs économiques » (septembre 2009). Les documents suivants sont élaborés désormais avec les trois organisations patronales mais ne reçoivent l'aval que de certaines confédérations : « Approche de la compétitivité française » ('constat partagé', juin 2011 – CFDT, CFTC, CFE-CGC) ; « Réinventer la croissance » ('diagnostic économique partagé', mai 2013 – CFDT, CFTC, CFE-CGC) ; « Impacts socio-économiques du numérique » ('relevé de discussions', 2017 – CFDT, CFT-FO, CFTC, CFE-CGC) ; « Partage de la valeur ajoutée des entreprises » ('analyse et déclaration communes', mars 2019 – CFDT, CFTC, CFE-CGC) ; « Déclaration commune des partenaires sociaux en faveur d'une Europe sociale, économique et environnementale forte » (avril 2019 – CFDT, CFTC). Nous utilisons la documentation rassemblée et la chronologie établie par Philippe Guimard, conseiller technique CGT-FO à l'IRES.

TPE, est en contradiction avec le discours qu'il martèle depuis dix ans sur l'autonomie et la responsabilité des partenaires sociaux. Confrontée à des demandes syndicales de négociation, en particulier de la part de la CFDT sur l'emploi des jeunes et des seniors, la présidente du MEDEF, Laurence Parisot, organise des rencontres bilatérales avant de proposer d'établir conjointement un agenda social pour les deux prochaines années. Le retour de l'UIMM aux commandes de la politique sociale du MEDEF, en la personne de Jean-François Pilliard, apporte la doctrine et les compétences nécessaires pour une relance.

6.3 La mise en œuvre

Si le programme adopté pour 2011 est impressionnant, son caractère hétéroclite suscite des interrogations. La juxtaposition de onze thèmes traduit-elle une ambition diversifiée qui sera soumise à une volonté de mise en cohérence ou n'a-t-elle été qu'une condition pour trouver un accord sur une liste fourre-tout où chacun a une réponse à ses priorités ? Dans quelle mesure le programme traduit-il des orientations innovantes ou n'est-il que l'adjonction de thèmes que les organisations étaient tenues de traiter par le fait de contraintes de calendrier (retraites complémentaires, assurance chômage, APEC, bilan d'étape professionnel) ? Dans le registre de la négociation, seuls l'emploi des jeunes et la modernisation du paritarisme relèvent de la première catégorie. Le déroulement et l'aboutissement des négociations et des délibérations fournit des éléments de réponse à ces questions (Tableau 1).

6.3.1 Les retraites complémentaires

Un accord est signé le 18 mars 2011 par la CFDT, la CGT-FO et la CFTC¹⁰⁵ (Besnard, 2011). Les deux organisations non-signataires n'exercent pas leur droit d'opposition.

La négociation est dominée par le refus du patronat d'augmenter les taux de cotisation aux deux régimes (Arrco pour l'ensemble des salariés et Agirc pour les cadres) alors que les prévisions démographiques et économiques établissent que les déficits conduiront, si les règles sont inchangées, à un épuisement des réserves entre 2020 et 2030.

Par nature, les régimes de retraite complémentaire doivent tenir compte de la réforme des régimes de base introduite par la loi du 9 novembre 2010. Une source majeure d'économies réside dans la translation des seuils d'âge légaux (de 60 à 62 ans pour le droit à pension et de 65 à 67 ans pour la retraite à taux plein). Alors que tous les syndicats ont longuement combattu contre la réforme en 2010, les signataires admettent qu'un accord interprofessionnel ne peut que se situer dans le cadre de la loi. Cette concession est complétée par les économies importantes qui résultent de mesures d'alignement de certaines règles plus favorables de l'Agirc sur celles de l'Arrco. La crainte d'une disparition future de la spécificité du régime des cadres engendre une vive opposition de la CFE-CGC.

¹⁰⁵ Tous les accords inclus dans l'agenda social 2011-2012 ont été signés par les trois organisations patronales : MEDEF, CGPME et UPA.

En compensation les syndicats obtiennent principalement l'interruption de la baisse du taux de rendement des cotisations¹⁰⁶ (pendant quatre ans à l'Arrco et trois ans à l'Agirc) ainsi que la reconduction de l'AGFF¹⁰⁷ (pour quatre ans).

Il est évident que les termes de l'accord ne sont pas soutenables à long terme puisqu'il n'interrompt pas l'épuisement tendanciel des réserves. Les solutions retenues permettent seulement d'éviter des choix qui auraient été inacceptables pour l'une ou l'autre partie.

6.3.2 L'assurance chômage

L'accord est signé le 25 mars 2011 par la CFDT, la CGT-FO, la CFTC et la CFE-CGC. Les négociations voient s'opérer un retournement de situation. Alors que l'ANI du 23 décembre 2008 (*supra* 5.2.3) avait été rejeté par quatre syndicats, trois d'entre eux n'en remettent pas en cause les principes ; seule la CGT demande « une remise à plat ».

La base principale du compromis est le renvoi de la majorité des questions conflictuelles à un « groupe de travail politique » qui se réunira pour préparer la négociation du prochain accord : droits « rechargeables » ou « portables », report des bornes d'âge (en conséquence de la loi sur les retraites), modulation des cotisations des employeurs selon le degré de recours aux emplois précaires, dégressivité des allocations...

Les syndicats obtiennent d'une part, quelques améliorations marginales aux conditions d'indemnisation de certaines catégories (par exemple pour les chômeurs saisonniers ou les titulaires de pensions d'invalidité) et, d'autre part, que le patronat renonce à certaines réductions de droits qu'il réclamait initialement.

De son côté, le patronat maintient son refus de toute augmentation des taux de cotisation et, malgré l'offensive syndicale, impose le maintien de la clause de réduction de ces taux en cas d'excédents du régime. Toutefois, les conditions de mise en application sont désormais définies de manière plus restrictive de sorte que, compte tenu des prévisions économiques, la probabilité est faible que le mécanisme puisse être mobilisé durant la période d'application de l'accord (deux ans et demi). Il s'agit donc pour le patronat d'une victoire symbolique et d'un gage pour l'avenir¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Dans un régime à points, le taux de rendement est le rapport entre la valeur de la pension assurée par chaque point acquis par le cotisant et le coût d'achat de ce point. Pour défendre l'équilibre financier du régime face aux évolutions démographiques, le taux de rendement effectif a été divisé par deux entre 1963 et 2010.

¹⁰⁷ L'AGFF est l'Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc et de l'Arrco. Lorsque les régimes de retraites ont été créés, ils étaient accessibles à 65 ans comme le régime général. En 1982, lorsque la loi avance à 60 ans le droit d'accès à la retraite du régime général, une structure financière spéciale est créée pour financer l'accès au même âge aux retraites complémentaires. Afin de marquer son hostilité à l'avancement de l'âge de la retraite, le patronat n'accepte cette solution qu'à titre provisoire. Son renouvellement a depuis lors constitué un enjeu de chaque négociation.

¹⁰⁸ Il est étonnant de voir le patronat insister d'un côté, dans la négociation sur le paritarisme (*infra* 6.3.5), sur l'exigence d'exemplarité dans la gestion des institutions paritaires et de l'autre, dans la négociation sur l'assurance chômage, exiger le maintien d'une règle manifestement contraire à la rationalité gestionnaire. Le chômage étant pour une large part cyclique, un régime d'assurance ne peut fonctionner qu'en accumulant des excédents en phase de haute conjoncture pour couvrir les déficits en phase de récession. Le mécanisme exigé par le patronat ne fonctionne que dans un sens : réduction des cotisations en cas d'excédents. Il condamne donc le régime à emprunter en période creuse et à consacrer une fraction de ses ressources à l'amortissement des emprunts en supportant ainsi des frais financiers de manière permanente.

Les analogies sont fortes avec les conditions et les résultats de la négociation sur les retraites complémentaires. Dans les deux cas, la négociation est imposée par la venue à terme d'un accord antérieur. Le patronat part d'une position de refus d'augmentation des cotisations et y ajoute, dans le cas de l'assurance chômage, l'exigence de confirmation du mécanisme de réduction automatique. Pour atteindre cet objectif, il propose différentes options de réduction des prestations. Pour l'essentiel, l'action des syndicats se concentre sur le refus de ces reculs et ils y parviennent globalement (sauf pour l'Agirc) en obtenant même quelques avancées limitées. Les conditions du compromis sont la préservation des systèmes dans l'immédiat en renvoyant à plus tard les enjeux les plus conflictuels. Dans le cas des régimes complémentaires, ce sont les tendances de long terme qui sont déterminantes. L'accord implique un prélèvement sur les réserves ; il n'est pas soutenable. Le débat est renvoyé à plus tard autour de la réforme systémique du système des retraites. Dans le cas de l'assurance chômage, ce sont les évolutions cycliques qui sont dominantes. Le compromis prolonge pour deux ans et demi l'accord précédent. Il renvoie les débats de fond au groupe de travail politique dont les travaux seront soumis à la contrainte imposée par l'entrée en action potentielle du mécanisme de réduction des cotisations au cours de la convention suivante.

6.3.4 L'emploi des jeunes

Les difficultés majeures rencontrées par les jeunes pour l'accès à l'emploi et quant à la qualité des emplois obtenus (Mignot, 2010) expliquent que ce thème ait été retenu comme première priorité de l'agenda. Deux débats préalables concernent le champ des négociations et le contenu d'un éventuel accord.

■ Peut-on traiter isolément de l'emploi des jeunes ou faut-il établir un lien avec l'emploi des seniors (CFDT) ou, plus largement, doit-on intégrer le thème dans une discussion globale sur l'emploi (CGT) ? Finalement, la négociation porte uniquement sur l'emploi des jeunes tandis que, d'une part, l'emploi des seniors ne sera que l'objet d'une évaluation au 2^e semestre et que, d'autre part, il est envisagé d'ouvrir, également au 2^e semestre, une délibération sociale sur l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels.

■ L'urgence commande-t-elle de privilégier des réalisations concrètes sur la base de dispositifs rapidement opérationnels ou bien le caractère structurel des problèmes de l'emploi et du chômage des jeunes exige-t-il des réponses à ce niveau ? Finalement, il est décidé d'engager successivement les deux démarches. La première portera sur des actions immédiates qui reposeront sur les dispositifs existants et pourront faire l'objet d'accords partiels avant la fin du 1^{er} semestre 2011. La seconde traiterait du moyen et du long terme.

Comme dans les deux cas précédents, la négociation est soumise au principe du coût constant imposé par le patronat ; cependant est introduite la possibilité d'un financement par diverses institutions paritaires telles que l'APEC (*infra* 6.3.4), le FPSPP ou les OPCA (*supra* 5.2.4). Les discussions s'organisent sur la base de quatre thèmes qui donnent lieu à autant d'accords.

L'accompagnement dans l'accès à l'emploi

L'accord est signé le 7 avril par quatre syndicats, sans la CGT. Trois catégories de jeunes ayant des difficultés particulières d'accès à l'emploi bénéficieront d'un accompagnement renforcé.

- Les « décrocheurs » sortis du système éducatif sans qualification ou sans diplôme sont confiés aux Missions locales avec un financement par le FPSPP (20 000 jeunes en 2011).
- Les jeunes ayant entamé ou achevé un cursus dans l'enseignement supérieur seront suivis par l'APEC avec un financement sur ses propres réserves (25 000 jeunes en 2011 et en 2012).
- Les jeunes ayant un diplôme et/ou une qualification reconnue mais des difficultés d'accès à un emploi durable seront pris en charge par Pôle emploi (20 000 jeunes en 2011), sous réserve d'un appel par ce dernier à des opérateurs privés de placement, avec un financement par le FPSPP.

Les syndicats signataires approuvent le ciblage sur les jeunes les plus en difficulté, la définition d'objectifs quantitatifs et des financements correspondants. Pour la CGT l'accord « ne concerne que 20 000 jeunes décrocheurs sur 170 000 (...), les financements mis en place amputent ceux des droits sociaux existants ».

L'accès au logement

L'accord du 29 avril est également signé par quatre syndicats sans la CGT. Il combine une gamme de dispositions à caractère technique dont le contenu ne soulève pas de désaccords entre négociateurs, par exemple, le financement de la production de 15 000 logements supplémentaires par an pendant trois ans, l'accroissement de 8 000 unités d'ici 2014 des attributions annuelles de logement aux jeunes actifs, la simplification et l'élargissement de l'utilisation de la GRL (Garantie des risques locatifs), la facilitation de la colocation dans le parc social...

Un enjeu central de l'accord, qui ne divise pas les négociateurs, mais qui les oppose à l'État réside dans l'utilisation des contributions patronales qui financent Action logement (ex-1 % logement). L'État puise largement dans les ressources de cet organisme à gestion paritaire pour alimenter la politique publique du logement. Or, le financement des dispositions de l'accord repose, dans une large mesure, sur le fléchage au bénéfice des jeunes actifs d'une fraction des fonds d'Action logement. La limitation du prélèvement de l'État est une condition pour que le fléchage en direction des jeunes n'ait pas pour effet de réduire le financement des autres activités d'Action logement¹⁰⁹.

L'accord ne soulève qu'un intérêt limité et peu de commentaires de la part des syndicats. Les signataires se félicitent d'avancées concrètes, quoique d'ampleur limitée, tandis que la CGT en souligne les insuffisances.

¹⁰⁹ La question des prélèvements opérés par l'État sur les ressources d'Action logement est suffisamment sensible pour que, lors de la réunion de suivi de l'agenda le 10 novembre 2011, les organisations décident d'ajouter le sujet dans la poursuite du programme de négociations adopté pour 2012. Le 18 avril 2012, un accord sur les orientations politiques du dispositif fait l'objet d'une approbation unanime. L'objectif est de « faciliter l'accès au logement en faveur de l'emploi » en adaptant l'offre de logements aux besoins des entreprises et des salariés à l'échelle des bassins d'emploi.

L'alternance et les stages

L'accord est signé le 7 juin 2011 par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC du côté syndical. La négociation se déroule dans un climat différent sur les deux chapitres qu'elle recouvre.

En ce qui concerne les stages, il s'agit principalement de combattre les abus résultant de l'utilisation par certains employeurs d'une main-d'œuvre gratuite dépourvue de droits et de protection sociale. Si le patronat et syndicats sont d'accord sur l'objectif, les compromis se font sur la nature et l'ampleur des garanties qui sont introduites. Certains syndicats peuvent juger le résultat final insuffisant, mais tous considèrent qu'il s'agit d'avancées. C'est ce volet de l'accord qui est principalement évoqué par les trois organisations signataires.

En revanche, sur l'alternance, l'objectif patronal est d'assouplir des règles d'utilisation qu'il juge contraignantes et surtout de se protéger contre l'élévation des quotas minima de salariés en alternance qu'imposerait, sous la menace de pénalités, une proposition de loi en cours de discussion (*infra* 6.4). L'accord demande que la loi exonère du quota minimum les entreprises couvertes par un accord de branche qui fixerait un taux annuel de progression d'au moins 10 % pour les effectifs en alternance. Selon des règles plus complexes, la loi adoptée tiendra compte de la demande formulée dans l'accord ; il prouvera ainsi son efficacité grâce au lobbying politique des organisations patronales. C'est cet objectif d'échapper aux obligations qu'introduisait la proposition de loi qui constitue le principal argument de la CGT et de la CGT-FO pour refuser de signer l'accord. Il s'agit du seul des huit accords engendrés par l'agenda social que la CGT-FO refuse de signer.

L'accompagnement pour favoriser le maintien dans l'emploi

L'accord signé le 11 juillet reçoit quatre signatures syndicales avec un refus de la CGT. Mises à part des orientations générales non contraignantes pour les entreprises (parcours d'entrée dans l'entreprise, binômes d'échange de compétences entre salariés expérimentés et jeunes...), l'accord présente deux avancées concrètes.

- La mise en place d'un tutorat est rendue obligatoire pour tout jeune en contrat de professionnalisation, alors que ce n'était le cas jusqu'alors que pour les contrats d'apprentissage. Le financement sera pris en charge par les OPCA et par le FPSPP.

- Une « aide financière exceptionnelle » est créée pour une durée de 14 mois. Elle doit permettre à certaines catégories de jeunes de moins de 26 ans de faire face aux frais engendrés par l'accès à l'emploi avant la perception d'un premier salaire. Le montant fera l'objet de discussions ultérieures. Le financement sera assuré par l'Unédic.

L'accord se situe donc dans la même logique que les deux premiers. Il porte sur des mesures limitées, concrètes et immédiates dont le financement, à coût constant pour les entreprises, est assuré par réaffectation ou fléchage de diverses ressources des fonds paritaires. Les syndicats signataires, comme dans les deux autres cas, sont, malgré leurs déceptions, satisfaits des modestes avancées obtenues tandis que la CGT critique leur insuffisance.

* * *

Le contenu des quatre accords sur l'emploi des jeunes présente des aspects contradictoires.

- Dans un domaine quasi abandonné par la négociation interprofessionnelle depuis les lointains accords introduisant les formations de jeunes en alternance, les organisations sont

parvenues, en l'espace de quatre mois, à conclure des accords qui sont, pour partie, des accords de contenu et pas seulement d'orientation ou de procédure. Elles ont donc réinvesti un domaine qu'elles semblaient avoir progressivement abandonné à la seule responsabilité des pouvoirs publics (nationaux ou régionaux).

■ Comme ils en avaient convenu au départ, les signataires ont donné la priorité à la mise en place de dispositifs d'efficacité immédiate, donc de financement assuré. Sous la contrainte imposée par le patronat, d'accords à coût nul pour les entreprises, les mesures ne pouvaient être financées que par réaffectation ou ciblage de ressources paritaires disponibles. Ceci explique la limitation de leur ampleur quantitative et les appréciations nuancées apportées par les syndicats signataires : « petit pas en avant », « avancée certaine mais modeste », « accord cosmétique » - Il avait été convenu initialement de procéder en deux étapes : la première devait porter sur des actions immédiates reposant sur les dispositifs existants et pouvant faire l'objet d'accords partiels avant la fin du 1er semestre 2011 ; la seconde devait traiter du moyen et du long terme. Le processus s'est interrompu au terme de la première étape. Cependant, ces accords comportent, en particulier en matière d'alternance et de stages, des modifications de normes qui, si elles ont un caractère mineur, introduisent néanmoins des changements durables qu'il s'agisse de garanties pour les jeunes ou de marges de liberté pour les employeurs.

■ Pour le patronat, un enjeu majeur de la négociation sur l'alternance a été d'obtenir l'accord des syndicats signataires afin que soit significativement allégée la contrainte sur les effectifs minima en alternance que le législateur se proposait de renforcer.

■ La question des revenus des jeunes en situation de précarité est absente des accords¹¹⁰. Ceci résulte d'une part, de l'absence traditionnelle des salaires au menu de la négociation interprofessionnelle, d'autre part, d'un renvoi aux pouvoirs publics en ce qui concerne d'éventuels revenus de substitution.

6.4 L'APEC

L'accord du 12 juillet 2011 est signé par tous les syndicats pour lesquels il constitue un succès longtemps jugé impossible.

Créée par un ANI du 18 novembre 1966, non renégocié depuis lors, l'Association pour l'emploi des cadres infléchit et élargit progressivement au cours de son histoire la définition de ses missions. Elle vise de moins en moins à « prendre en charge » des cadres en difficulté ; elle devient un prestataire de services diversifiés en libre accès pour fournir aux cadres et aux futurs cadres (étudiants diplômés) les moyens d'un comportement autonome sur le marché du travail. L'irruption, dans le domaine des services, des règles de concurrence édictées par l'Union européenne contraint à une remise en question de ses principes de fonctionnement. Les règles européennes ne s'appliquent pas aux activités de service public (ou services d'intérêt économique général dans le langage communautaire) dès lors qu'ils bénéficient d'un

¹¹⁰ Si l'on excepte la « gratification » minimum pour les stagiaires » et l'« aide financière exceptionnelle » provisoire lors de la prise d'emploi.

système de financement obligatoire. En revanche, elles sont impératives pour les activités marchandes telles que les prestations payantes de l'APEC. Au départ de la négociation, l'opposition est tranchée entre le patronat et les syndicats. Les seconds veulent conserver les activités marchandes au sein de l'APEC quitte à en isoler la gestion. Le MEDEF propose de réduire l'APEC à ses missions de service public financées par cotisation en abandonnant les autres au secteur concurrentiel.

Au terme d'une longue résistance du patronat, l'accord se réalise sur la base d'une tripartition des activités de l'APEC qui assure la compatibilité avec les règles européennes.

- Les missions correspondant à un service d'intérêt économique général, qui constituent la fonction principale de l'APEC, sont financées par les cotisations.

- Des activités non marchandes hors du périmètre des services d'intérêt général (par exemple, l'analyse du marché du travail, le développement d'innovations...) peuvent être financées par les cotisations.

- Les activités marchandes (par exemple, en réponses à des appels d'offres) sont facturées et doivent s'équilibrer financièrement. Elles font l'objet d'une comptabilité séparée.

Contrairement au souhait initial du patronat et malgré l'importance des réserves, le taux de cotisation n'est pas réduit. Cependant, des excédents supérieurs à 10 % pendant deux années consécutives dans les activités non marchandes entraîneraient un réexamen de la situation, soit pour une réduction des cotisations, soit pour le financement de nouvelles activités. Enfin, au nom de la solidarité, les services de l'APEC sont désormais ouverts à tout étudiant, même non diplômé, ayant suivi un premier cycle de l'enseignement supérieur.

6.4.1 La modernisation du paritarisme

Une délibération sociale sur le paritarisme faisait déjà partie du programme de travail qu'avaient adopté le 27 mai 2009 les organisations patronales et syndicales. Cette délibération s'ouvre le 23 décembre 2009 et huit réunions sont nécessaires avant qu'il soit convenu, le 11 janvier 2011, de passer au stade de la négociation. Le processus ne s'accélère pas pour autant : il faut sept nouvelles réunions avant que le patronat présente, le 21 octobre 2011, un premier projet d'accord. De nouvelles réunions sont nécessaires pour aboutir, le 17 février 2012, à un accord qui est signé par la CFDT, la CGT-FO et la CFTC. Si des points d'accord se dégagent dès octobre 2011, trois points de conflit font l'objet d'ultimes compromis.

Les points d'accord

En dépit d'appréciations différentes portées par les organisations, elles obtiennent, sur la base du premier projet global présenté par le patronat le 21 octobre 2011, des solutions acceptables dans quatre domaines.

- Le champ de l'accord est défini restrictivement. Il est limité aux organismes paritaires nationaux interprofessionnels issus d'accords collectifs et où ne siègent que les partenaires sociaux. Dans ce champ, l'accord a un caractère normatif. Cependant, l'accord précise que les principes qu'il énonce peuvent « devenir la référence » pour les organismes paritaires territoriaux ou de branche ou encore « guider » les partenaires sociaux dans les organismes où ils sont présents mais ne siègent pas seuls.

■ Des principes sont énoncés pour garantir la transparence et l'efficacité de la gestion : audit interne et externe, règles de reporting, certification et publication des comptes, mise en place d'indicateurs d'efficacité économique et sociale.

■ La formation des administrateurs et le développement de leurs compétences doivent, d'une part, leur permettre de résister à la domination que tendent à exercer les 'technostructures' au sein des organismes paritaires et, d'autre part, assurer l'intégration de leur mandat dans le déroulement de leur parcours professionnel.

■ Des règles précisent les modalités de financement du paritarisme, c'est-à-dire de prise en charge des coûts engagés par les organisations et par leurs représentants pour assumer leurs responsabilités de gestionnaires des régimes. La question est distincte de celle du financement du syndicalisme.

Les points de conflit et de compromis final

Trois points ne trouvent de solutions que dans d'ultimes compromis.

■ La participation des syndicats aux instances paritaires devra, à partir de 2013, respecter les nouvelles règles de représentativité établies par la loi en 2008. Mais, s'agit-il de limiter la participation aux seules organisations interprofessionnelles représentatives qui seront alors traitées à égalité (position de la CGT-FO, de la CFTC et de la CFE-CGC) ou faut-il tenir compte de l'audience électorale dans la répartition des sièges (position de la CGT et de la CFDT) ? Il y aurait eu, dans la seconde hypothèse, un bouleversement dans l'équilibre traditionnel des instances gestionnaires ; ce conflit est évité en retenant implicitement la première solution¹¹¹.

■ Les modalités de vote dans les instances de gestion constituent un second sujet de désaccord. Faut-il maintenir la règle habituelle de vote par tête (position de la CFDT, de la CGT-FO et de la CFTC) ou introduire un vote par collège (position de la CGT et de la CFE-CGC) ? L'enjeu est évident : en l'absence d'un bloc syndical uni, le vote par tête laisse au patronat le choix de ses alliés. En revanche, le vote par collège fait émerger une position majoritaire dans chaque camp, problème qui ne concerne concrètement que les syndicats. Ici encore, pour éviter un bouleversement des équilibres traditionnels, la règle historique du vote par tête est finalement confirmée.

■ Le projet patronal prévoyait l'incompatibilité entre le rôle d'administrateur d'une institution paritaire et celui de négociateur de l'accord qui régit cette institution. À la différence de la CGT et de la CFDT qui l'acceptent, la CGT-FO, la CFTC et la CFE-CGC s'y opposent au nom de leur souveraineté dans la désignation de leurs représentants, qu'ils soient administrateurs ou négociateurs. Le texte final abandonne la notion d'incompatibilité pour une formulation peu contraignante : « les partenaires sociaux (...) veilleront à dissocier les rôles d'administrateur et de porte-parole dans la négociation collective ».

¹¹¹ Un cas particulier est celui des institutions relevant de l'Agirc (retraite complémentaire des cadres) où les administrateurs sont élus par les salariés et les retraités. Un délai de deux ans est accordé pour qu'ils soient respectées les règles communes.

Les trois syndicats signataires estiment, souvent pour des raisons différentes, que l'accord satisfait leurs objectifs principaux. La CGT et la CFE-CGC s'opposent au vote par tête et à la suppression des élections dans le cadre de l'Agirc.

* * *

La négociation sur la modernisation du paritarisme se distingue des autres d'abord par la lenteur du processus. Inscrit en mai 2009 au programme de travail des organisations patronales et syndicales, transformé en janvier 2011 en objet de négociation, le thème ne débouche sur un accord qu'en février 2012. Les autres négociations analysées précédemment se déroulent sur quelques mois, parfois quelques semaines. Ceci s'explique en partie par l'absence d'échéance contraignante, mais il reste à comprendre les raisons de l'extrême prudence des négociateurs alors qu'ils ont la préoccupation commune d'assurer la légitimité du paritarisme face aux diverses critiques dont il fait alors l'objet et de le défendre contre 'les intrusions de l'État', en particulier contre les prélèvements financiers opérés par ce dernier dans certains organismes paritaires.

Une différence plus profonde doit être soulignée. Même s'il y eut des désaccords entre syndicats lors des autres négociations, la dynamique centrale de ces dernières résultait d'une pression commune qu'exerçaient les syndicats pour obtenir des concessions face aux exigences initiales du patronat. En matière de paritarisme, les points de conflit sur lesquels porte la phase finale de négociation se situent principalement entre organisations syndicales. Soucieuse d'aboutir à un accord, la délégation patronale est, sur ces points, à la recherche de formulations assez vagues ou complexes pour être acceptables, au moins par ses interlocuteurs syndicaux privilégiés. Or le clivage entre syndicats n'est pas univoque. Par exemple, la CFDT se trouve, selon les questions, tantôt en accord avec la CGT contre la position de la CGT-FO, tantôt dans la position inverse. Peut-être la question principale sous-jacente s'énonce-t-elle ainsi : dans quelle mesure les nouvelles règles de représentativité syndicale amorcent-elles une remise en cause des équilibres qui s'étaient établis au cours de plus de soixante années d'expérience du paritarisme (*infra* 7.2) ?

6.4.2 Les autres dossiers

Dans l'agenda du 11 janvier 2011, le bilan d'étape professionnel est retenu parmi les thèmes devant faire l'objet d'une négociation. Deux thèmes renvoyés à des délibérations sociales (la modernisation du dialogue social et la qualité de vie au travail) feront l'objet de négociations ultérieures. Nous examinons les suites données dans ces trois domaines tandis que sur les autres points, où il n'est question que d'engagement d'une réflexion, de bilan ou d'évaluation, les résultats obtenus sont d'un faible intérêt¹¹².

¹¹² Par ailleurs, à leur initiative mais hors du programme initial de l'agenda, les organisations sociales ont négocié et signé deux accords imposés par l'urgence face à l'aggravation de la situation de l'emploi. L'accord du 13 janvier 2012 porte sur l'indemnisation du chômage partiel et celui du 6 février 2012 sur l'activité partielle de longue durée (APLD). Ils contiennent des améliorations des droits et des simplifications des procédures et reçoivent quatre signatures syndicales à l'exclusion de la CGT.

Le bilan d'étape professionnel

Le bilan d'étape professionnel a une définition instable et une histoire complexe (Bourdat, 2009). Il est l'un des trois objets des négociations programmées par l'ANI du 11 janvier 2008 (*supra* 5.1.4). Il est conçu comme un droit des salariés à réaliser un inventaire de leurs compétences afin de les aider dans la construction de leurs parcours professionnels. D'abord intégré en 2008 dans la négociation sur la GPEC, sa définition précise est renvoyée à un avenant. L'avenant du 3 mars 2009 est frappé d'une triple opposition syndicale, donc réputé non écrit (*supra* 5.2.2). La loi du 24 novembre 2009 « relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie », qui fait suite à l'accord interprofessionnel du 7 janvier 2009 (*supra* 5.2.4), affirme, pour tout salarié ayant deux ans d'ancienneté, le droit à un bilan tous les cinq ans ; elle renvoie la définition de ses modalités à la négociation interprofessionnelle. C'est donc à ce titre que le bilan figure parmi les négociations inscrites à l'agenda du 10 janvier 2011 ; son examen est ensuite reporté à l'année 2012.

L'histoire n'est pas terminée puisque l'accord du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi prévoit l'ouverture de négociations sur le bilan au 1^{er} semestre 2013. Finalement, l'accord interprofessionnel du 14 décembre 2013 crée de droit à un « entretien professionnel » tous les deux ans pour tous les salariés ; cet entretien « remplace les différents entretiens et bilans en entreprise » prévus par les lois et accords antérieurs (article 1). Ainsi de termine l'histoire du bilan.

La modernisation du dialogue social

Ce dossier s'inscrit dans une longue histoire riche d'enseignements sur les limites de l'autonomie du dialogue social paritaire (Freyssinet, 2015). La question devait faire l'objet de l'une des trois délibérations sociales décidées par le patronat et les syndicats dans le cadre de l'agenda social 2009. Entre juin 2009 et septembre 2010, elle est l'objet de douze réunions qui se centrent progressivement sur les IRP (institutions représentatives du personnel). L'ouverture de négociations, d'abord programmée pour octobre 2009, est à plusieurs reprises repoussée, notamment du fait de conflits apparus sur des sujets connexes (dialogue social dans les TPE et partage de la valeur ajoutée). De ce fait, l'agenda du 11 janvier 2011 maintient le thème dans la rubrique de la délibération sociale.

Lors de la 14^e réunion, le 28 février 2011, les syndicats proposent de reprendre la discussion non plus à partir des IRP mais du partage de la valeur ajoutée, ce qui est accepté par le patronat. En pratique, l'inflexion est d'ampleur limitée puisque la discussion porte sur l'information que les IRP devraient recevoir en matière de formation et de partage de la valeur. Malgré des interruptions engendrées par divers conflits, les discussions progressent si bien que le 20 mars 2012 un calendrier de réunions est adopté jusqu'au mois de juillet pour un examen détaillé des nouvelles propositions patronales qui sont considérées comme une avancée majeure.

Dans l'intervalle, l'élection de François Hollande comme Président de la République bouleverse les procédures, l'ordre des priorités et le calendrier (*infra* 6.4). Ce n'est qu'à l'occasion de la troisième « grande conférence sociale » (7-8 juillet 2014) qu'est réinscrit le thème « d'une négociation sur la modernisation et la qualité du dialogue social au sein de l'entreprise ». Conformément à la procédure Larcher, le gouvernement établit un document d'orientation pour une négociation qui s'engage le 9 octobre 2014 et qui échoue le 22 janvier

2015 par un refus unanime opposé par les syndicats aux ultimes propositions patronales. Toujours en application de la loi Larcher et constatant l'échec des négociations, le gouvernement fait adopter la loi du 17 août 2015 « relative au dialogue social et à l'emploi ». Elle s'appuie, pour partie, sur les points de compromis qui avaient émergé entre les signataires potentiels de l'accord (MEDEF et UPA du côté patronal, CFDT, CFTC et CFE-CGC du côté syndical). Ayant été incapables, depuis 2009, de trouver un compromis négocié, les organisations syndicales et patronales ont dû en 2015 laisser la main aux pouvoirs publics.

La qualité de la vie au travail

La délibération sociale s'ouvre le 7 mars 2012. L'objectif est de consacrer plusieurs séances à l'élaboration d'un diagnostic partagé dans la perspective d'une ouverture rapide des négociations. Cette perspective est actée dans la « feuille de route sociale » qui fait suite à la 1^{ère} « grande conférence sociale ». Ouverte le 21 septembre 2012, la négociation est suspendue entre novembre 2012 et février 2013 pour laisser la priorité à la négociation sur la sécurisation de l'emploi. Elle reprend alors pour aboutir à l'accord du 19 juin 2013¹¹³ signé par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC.

Alors qu'au cours de la négociation, les syndicats avaient maintenu une forte convergence de leurs analyses et de leurs demandes, leur division finale traduit des appréciations opposées sur l'intérêt d'un texte qui a la nature d'un document d'orientation sans contenu normatif. Les syndicats signataires mettent l'accent sur l'adoption d'une approche globale, sur la reconnaissance de la qualité de la vie au travail comme une responsabilité et un enjeu stratégique pour l'entreprise, sur l'adoption d'une démarche expérimentale avec une procédure de suivi, sur le rôle reconnu aux salariés et à leurs représentants. Les deux syndicats non-signataires reconnaissent la qualité de la problématique développée dans l'accord, mais critiquent son caractère purement déclaratif. Par ailleurs, l'accord réaffirme le pouvoir de l'employeur sur l'organisation du travail : « L'organisation du travail est de la seule responsabilité de l'employeur » (article 12). L'intervention des salariés et de leurs représentants se limite aux « modalités de mise en œuvre de l'organisation du travail ».

6.5 Épilogue : le retour de l'État

Si l'adoption de l'agenda du 11 janvier 2011 entend traduire la volonté d'initiative autonome des organisations patronales et syndicales, elle ne les met pas à l'abri d'interventions des acteurs publics qui perturbent le déroulement de leurs travaux.

La proposition de loi 'Cherpion'

La loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 impose au gouvernement de laisser aux partenaires sociaux un délai pour négocier, s'ils en expriment le souhait, avant qu'il puisse déposer un projet de loi dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle et des relations de travail. Il est rapidement apparu que cette règle pouvait être contournée par le gouvernement en faisant déposer une proposition de loi par des élus de la majorité. Une illustration en est donnée lorsque trois députés UMP, Gérard Cherpion, Bernard Perrut et

¹¹³ « Vers une politique d'amélioration de la qualité de vie au travail et de l'égalité professionnelle ».

Jean-Charles Taugourdeau dépose à l'Assemblée nationale, le 11 avril 2011, une proposition de loi « pour le développement de l'alternance, la sécurisation des parcours professionnels et le partage de la valeur ajoutée ». Le texte est un fourre-tout hétéroclite dont quatre dispositions ont un impact sur la réalisation de l'agenda de janvier 2011 :

- une augmentation du pourcentage minimum des effectifs de l'entreprise en contrats d'alternance associée à des aides ou pénalisations financières (question qui va être traitée dans l'accord sur l'alternance et les stages – supra 6.3.3) ;
- la fusion des conventions de reclassement personnalisé (CRP), d'origine conventionnelle, et des contrats de transition professionnelle (CTP), dispositif public¹¹⁴;
- l'obligation de fournir une information au Comité d'entreprise sur la politique des dividendes attribués par l'entreprise aux associés et aux salariés (question traitée dans le cadre de la délibération en cours sur la modernisation du dialogue social – supra 6.3.6) ;
- l'assouplissement de la réglementation des groupements d'employeurs¹¹⁵.

Le comité pour le suivi de l'agenda se réunit en urgence le 26 avril 2011. Son objet principal est de demander aux pouvoirs publics de respecter l'autonomie de la négociation collective¹¹⁶. Le 6 mai, le président de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, accorde un délai de quatre semaines pour négocier sur les thèmes visés par la proposition Cherpion. Ainsi, le détour par une proposition de loi permet au gouvernement de rentrer dans le jeu. Certes une liaison, effective ou formelle, est maintenue avec les négociations interprofessionnelles en cours ou à venir, mais l'État impose ici les thèmes et le calendrier.

Le « sommet sur la crise » et ses suites

Dans les semaines qui précèdent le sommet sur la crise du 18 janvier 2012, le projet d'introduction d'accords compétitivité emploi (ACE) est évoqué par diverses sources gouvernementales. Face aux réactions hostiles de certains syndicats, le Président de la République se borne lors de ce sommet à demander aux organisations leur « avis » sur le dossier. Au terme du sommet, le communiqué évoque seulement « un échange approfondi » ; le Premier ministre est chargé de « poursuivre les concertations ». Cependant, dès le 29 janvier 2012, le Président de la République met en demeure patronat et syndicats de négocier, dans un délai de deux mois, un cadre juridique pour des accords compétitivité emploi au niveau de l'entreprise. Rejetant la contrainte de délai, ces organisations entament néanmoins des négociations. Suspendues à l'occasion des élections présidentielles, elles ne reprennent pas ensuite, mais elles ont accaparé les organisations pendant toute la période et interrompu

¹¹⁴ La question, non prévue dans l'agenda, fait l'objet d'un accord interprofessionnel du 31 mai 2011, signé par les cinq confédérations. Il réalise la fusion en créant le contrat de sécurisation professionnelle (CSP).

¹¹⁵ Sur cette question, non prévue dans l'agenda, les organisations demandent un délai pour négocier. La négociation s'achève le 27 octobre 2011 lorsque les syndicats rejettent unanimement le dernier projet présenté par le patronat.

¹¹⁶ « Les membres du comité de suivi (...) confirment que leurs discussions en cours couvrent bien le champ de la proposition de loi pour le développement de l'alternance, la sécurisation des parcours professionnels et le partage de la valeur ajoutée et qu'ils entendent donc poursuivre leurs négociations sur ces thèmes » (Comité de suivi de l'agenda social - Réunion du 26 avril 2011).

le traitement en cours des thèmes retenus pour le « cycle de négociations ». La question est intégrée ensuite dans la négociation sur la sécurisation de l'emploi.

La conférence sociale

L'organisation d'un grand débat multipartite marque l'ouverture du quinquennat de François Hollande. Les conclusions des deux journées de débat (9-10 juillet 2012) sont traduites par le gouvernement dans une « feuille de route sociale ». A nouveau, la réalisation de l'agenda 2011-2012, toujours partiellement en cours, est perturbée par les demandes du gouvernement, accompagnées de documents d'orientation, qui portent sur deux nouveaux thèmes de négociation. Le premier concerne les contrats de génération sur lesquels un accord unanime est rapidement obtenu (19 octobre 2012). Le second porte sur la sécurisation de l'emploi et donne lieu à une longue négociation qui ne se termine que le 11 janvier 2013 par un accord de grande ampleur¹¹⁷ qui reçoit trois signatures syndicales : CFDT, CFTC, CFE-CGC.

Les déplacements successifs des ordres d'urgence imposés par les interventions du gouvernement perturbent la dynamique de l'agenda social autonome, même si, comme nous l'avons vu, certaines discussions se poursuivront jusqu'en 2013 sur la qualité de vie au travail (avec un accord) et jusqu'en 2015 sur la modernisation du dialogue social (avec un échec).

* * *

Il n'est pas simple de présenter un bilan du « cycle de délibérations et de négociations » adopté le 10 janvier 2011. Il programme six négociations et deux délibérations sociales. En ce qui concerne ces deux dernières, elles sont repoussées au-delà du calendrier prévu : celle sur la modernisation du dialogue social pour aboutir à un échec, celle sur la qualité du travail pour conduire à un accord. Sur les six thèmes de négociation, alors que l'un d'eux (bilan d'étape professionnel) est repoussé pour être finalement abandonné, les cinq autres aboutissent. Comme l'un d'entre eux (emploi des jeunes) engendre quatre accords, nous sommes au total en présence de huit accords.

Quant au contenu de ces accords, trois situations peuvent être distinguées.

■ Trois accords (retraites complémentaires, assurance chômage, APEC) définissent les conditions dans lesquelles des institutions paritaires poursuivront leur activité. Soumis à l'impératif patronal de gel voire de réduction des taux de cotisations, ils ont pour objet principal de définir les adaptations des droits compatibles avec cette contrainte.

■ Les quatre accords sur l'emploi des jeunes sont innovants dans la mesure où ils représentent la première tentative des acteurs sociaux d'aborder globalement le problème, jusqu'alors seulement traité à propos de certains dispositifs d'insertion. Cependant, la démarche s'arrête aux mesures de court terme et est abandonnée avant d'aborder la deuxième phase prévue, celle des dispositions pour le moyen et le long terme.

¹¹⁷ « Accord interprofessionnel pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés ».

■ L'accord sur la modernisation du paritarisme est le premier de cette nature. Si l'objectif initial était surtout de présenter une réponse aux attaques multiformes contre le paritarisme, le contenu final apporte des avancées non négligeables dans le domaine des règles d'efficacité et de transparence. Elles seront plus tard approfondies mais confirmées par l'accord de 2021 (infra 8.2).

En ce qui concerne les positions syndicales, si l'opposition de la CGT ne surprend pas avec une seule signature (APEC), celle des autres organisations exprime une large approbation. La CFDT et la CFTC signent les huit accords, la CGT-FO sept (à l'exception de l'alternance) et la CGE-CGC six (avec les exceptions des retraites complémentaires et de la modernisation du paritarisme). Alors que les organisations patronales ont signé tous les accords, le bilan quantitatif du cycle montre, le plus souvent, une convergence finale des décisions des quatre signataires malgré les différences, parfois aiguës, qui se manifestent au cours des négociations.

En ce qui concerne l'autonomie de l'agenda paritaire, le diagnostic apporte des éléments contradictoires. Le contenu des accords n'est pas soumis à des injonctions du gouvernement. Sa seule ingérence ouverte, quoique indirecte, se traduit par la proposition de loi Cherpion ; cependant, l'accord sur l'alternance, un moment mis en cause, est finalement respecté. En revanche, les initiatives de l'État ont un rôle perturbateur sur la mise en œuvre du programme en imposant des priorités pour d'autres thèmes et d'autres procédures. Il en est ainsi, en janvier 2012, lorsque Nicolas Sarkozy met en demeure les organisations de négocier dans un délai impératif sur les accords de compétitivité. Il en est ainsi, en juillet 2012, lorsque François Hollande organise une grande conférence sociale ; elle débouche sur une feuille de route qui fixe de nouveaux thèmes de négociation accompagnés de documents d'orientation selon la 'procédure Larcher'. Ce n'est alors pas le contenu, mais le calendrier de l'agenda qui est perturbé par l'intervention de l'État.

7. Les enseignements de l'histoire

Depuis cinquante ans, les acteurs sociaux ont tenté à plusieurs reprises, de manière discontinue, d'adopter des programmes cohérents de négociations collectives interprofessionnelles à un horizon déterminé. La comparaison de ces expériences permet d'identifier la présence de quatre enjeux majeurs qui déterminent les conditions de réussite de la démarche définie par l'accord du 14 avril 2022. Le premier enjeu concerne la délimitation du champ couvert par la négociation ce qui conditionne la nature de ses produits. Le second enjeu naît de l'étroite imbrication entre la capacité normative, la légitimité et la représentativité des acteurs sociaux. Le troisième enjeu est lié à la capacité d'évaluation des résultats de l'agenda. Enfin, la question reste ouverte de la possibilité, dans le système institutionnel français, d'une démarche paritaire autonome qui échappe à l'intervention tutélaire de l'État et à la logique d'un tripartisme ouvert ou masqué.

7.1 Champ de compétence et nature des produits de la négociation

Le champ de la négociation interprofessionnelle est limité aux compétences reconnues aux organisations patronales et syndicales par leurs statuts respectifs. Jusqu'en 1968, le CNPF n'est habilité que dans le champ de la protection sociale. Une conjoncture exceptionnelle accélère alors la réforme statutaire qui lui donne compétence générale, sauf dans le domaine des salaires (*supra* 1.2.3). Dans ce cadre, la négociation interprofessionnelle se développe sans bases légales jusqu'à la loi du 13 juillet 1971. Ce texte élargit doublement le champ de la négociation collective : d'une part, elle peut couvrir désormais l'ensemble des conditions de travail et des garanties sociales¹¹⁸ ; d'autre part, ces questions peuvent être traitées aux trois niveaux : interprofessionnel, branche et entreprise. Ainsi est reconnue pour la première fois dans la loi une compétence générale pour la négociation interprofessionnelle.

Progressivement, les domaines abordés par les négociateurs se diversifient. Le mouvement s'accompagne d'une transformation de la nature des dispositifs contenus dans les accords¹¹⁹.

■ Les accords issus du projet de protocole d'accord de Grenelle se situent par leur caractère normatif dans la logique des accords antérieurs (retraites complémentaires, assurance chômage, indemnisation du chômage partiel) (*supra* 1.3). Les signataires prennent des engagements contraignants qui lient leurs membres. Dans certains cas, l'effectivité de ces règles peut être conditionnée par une extension, un agrément du gouvernement ou par une transcription législative, mais ce sont bien les acteurs sociaux interprofessionnels qui sont à l'origine de la production de la norme. On retrouve par la suite d'autres accords de cette nature, principalement dans le champ des institutions paritaires : formation professionnelle continue, retraites complémentaires, assurance chômage, APEC...

■ En 1988-1989, les accords signés sous le thème général de la « modernisation des entreprise » (*supra* 2.3) sont conçus comme des instruments de stimulation et de cadrage de la négociation de branche (ou parfois d'entreprise). Cette formule se retrouve par la suite, par exemple en ce qui concerne l'aménagement-réduction de la durée du travail, la santé au travail, la qualité de vie au travail. L'effectivité de ces accords dépend de la volonté et de la capacité des fédérations professionnelles (ou des entreprises) d'ouvrir des négociations et de les faire aboutir. Les bilans réalisés convergent sur le diagnostic d'un faible effet d'entraînement.

■ Une troisième étape est franchie avec les accords qualifiés de « sociétaux » dans le rapport préparé sous la présidence de Gérard Adam (Institut Montaigne, 2011 – Encadré 3). Il s'agit, par exemple, d'accords sur la diversité, l'égalité femmes-hommes, le stress et le harcèlement. Les signataires témoignent de l'élargissement de leurs préoccupations à des questions de société et à la prise en charge de problèmes d'intérêt général qui ne trouvent

¹¹⁸ La loi du 13 novembre 1982 y ajoute l'emploi.

¹¹⁹ Par exemple, Jacques Barthélémy distingue trois types d'accords (Barthélémy, 2008) :

- les ANI 'classiques' qui sont de la même nature qu'un accord de branche donc susceptibles d'extension et d'élargissement ;
- les ANI qui fixent les modalités d'application d'un principe législatif, par exemple sur l'assurance chômage, avec une procédure d'agrément ;
- les ANI de pré-législation qui se situent dans le cadre de la procédure Larcher ; c'est alors la loi qui assure leur force normative.

dans la relation de travail que l'un de leurs domaines de manifestation. Ces accords ont le caractère de déclarations d'intentions et parfois d'adresse aux pouvoirs publics. Au pire, on peut n'y voir que l'expression d'une politique de communication : « je négocie, donc j'existe ».

■ Enfin, dans l'impossibilité d'aboutir à un accord, les acteurs sociaux ont inventé l'objet 'non juridiquement identifié' de la position commune. De fait, ils demandent aux pouvoirs publics de prendre les mesures que préconisent les signataires. Tel a été le cas, dans le cycle de la refondation sociale (2000-2001) à propos l'approfondissement de la négociation collective avec une position commune qui sera assez fidèlement mais tardivement reprise par la loi du 4 mai 2004 (supra 4.3.4). La même situation se retrouve dans le cycle sur la modernisation du marché du travail (2007-2009) lorsque le gouvernement requiert, parallèlement, une négociation sur la représentativité des syndicats ; le contenu de la position commune du 8 avril 2008 est repris, sur ce point, par la loi du 20 août 2008 (infra 7.2).

Depuis 1968, la thématique des agendas sociaux s'est considérablement élargie. Ce mouvement s'accompagne d'une diversification de la nature des produits du dialogue social accompagnée de l'affaiblissement de leur ambition normative. Par là-même sont transformés les enjeux des deux autres débats : c'est l'ambition normative des acteurs sociaux qui pose de manière aiguë la question de leur légitimité ou de leur représentativité ; c'est l'élargissement des domaines couverts par la négociation interprofessionnelle qui étend le champ de recouvrement avec les domaines de responsabilité des pouvoirs publics.

Encadré 3 - « Reconstruire le dialogue social »

L'Institut Montaigne et Entreprise et Personnel présentent conjointement en juin 2011 le rapport d'un groupe de travail présidé par Gérard Adam intitulé « Reconstruire le dialogue social » (Institut Montaigne, 2011). Le nombre des très grandes entreprises présentes dans ces deux organismes donne à ce document un poids spécifique. Il couvre un vaste champ dont nous extrayons les éléments qui concernent la négociation interprofessionnelle et ses rapports avec l'intervention de l'État.

Le diagnostic est brutal.

■ Dans le cadre de la loi du 31 janvier 2007, « l'État reste omniprésent, il conserve l'initiative, fixe l'agenda et pèse sur le contenu. Même en désaccord avec les orientations du gouvernement, les syndicats et le patronat peuvent craindre qu'en ne négociant pas un accord, la loi à venir laisse totalement les mains libres aux pouvoirs publics » (p.26).

■ A côté des accords de contenu à caractère normatif se sont multipliés des « accords sociétaux » (diversité, égalité homme-femme, stress et harcèlement, seniors) qui expriment des déclarations d'intention au service de politiques de communication : « je négocie, donc j'existe » (p.37).

■ Les 'positions communes' sont des objets juridiquement non identifiés et constituent « un aveu d'impuissance des partenaires sociaux constatant à la fois l'impossibilité de l'accord et le refus de l'échec de la négociation » (p.38).

Les préconisations sont radicales.

■ Dans le respect de la Constitution qui stipule que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale », il est possible de « créer un champ spécifique, un 'domaine réservé' du seul ressort de la négociation collective » (p.62).

■ Sauf disposition législative contraire, un accord collectif peut déroger à la loi, même s'il n'est pas plus favorable (p.62).

■ Si un accord interprofessionnel requiert une transposition législative, « la règle devrait s'imposer d'un respect législatif de l'accord sous réserve peut-être qu'il soit réellement majoritaire, c'est-à-dire signé par des organisations représentant au moins 50 % des voix » (p.36).

■ Les « accords sociétaux » ne relèvent pas de la négociation collective et pourraient se voir confier au Conseil économique social et environnemental (p.64).

■ Il faut « mettre fin (...) à l'artifice de la position commune » (p.64).

L'objectif est donc, à l'image du modèle allemand, d'affirmer l'autonomie normative de l'accord interprofessionnel dans un champ qui lui serait explicitement réservé et de garantir son respect par le législateur.

7.2. Capacité normative, légitimité et représentativité

Dès lors que les organisations patronales et syndicales signent des accords de contenu, c'est-à-dire producteurs de normes ou de droits, elles peuvent être soumises à un procès de légitimité qui met surtout en cause leur représentativité. En ce qui concerne les organisations syndicales, l'argumentation porte principalement sur le faible taux de syndicalisation et sur l'existence de déserts syndicaux, notamment dans les TPE/PME et dans certaines branches des services. En ce qui concerne les organisations patronales, leur couverture sectorielle partielle est principalement mise en cause ; même lorsque la CPME (CGPME), puis l'U2P (UPA) s'adjoignent au MEDEF (CNPFF), l'agriculture, les professions libérales et l'économie sociale sont en dehors de leur champ. Ces organisations peuvent-elles produire des normes ou créer des droits applicables à des salariées et salariés qui dans leur grande majorité ne sont pas syndiqués et/ou qui sont employés dans des branches d'activité non adhérentes ?

La question se pose dans des termes différents selon les niveaux de négociation. En ce qui concerne les accords de branche et d'entreprise, qui ne nous concernent pas ici, la difficulté est réduite tant que s'applique le principe de faveur ; le conflit naît avec l'apparition de la dérogation et de la subsidiarité. En ce qui concerne les accords interprofessionnels, l'objection porte sur la reconnaissance d'une capacité normative qui, par le biais des procédures soit d'agrément, soit d'extension et d'élargissement, soit encore de transcription législative, aura un champ d'application général dans les activités couvertes par le Code du travail. C'est seulement ce second aspect que nous envisageons. Son enjeu est amplifié en présence d'un agenda social qui couvre non plus un domaine spécifique, mais un vaste champ des rapports individuels et collectifs de travail avec un projet global de 'modernisation' ou de 'refondation'. Longtemps, le débat se concentre sur la seule représentativité syndicale et il oppose d'abord les syndicats entre eux¹²⁰. Très tôt, la CGT et la CFDT, qui sont ensemble majoritaires au niveau national sur la base des différentes élections de représentants du personnel (instances de représentation du personnel dans l'entreprise, conseillers prud'hommes, administrateurs de la Sécurité sociale), mettent en cause la légitimité d'accords, juridiquement valides, signés par des organisations minoritaires en voix. Jusqu'à la loi du 4 mai 2004, l'ANI ne bénéficie pas d'un régime propre dans le Code du travail, mais seulement de dispositions éparses (Radé, 2010). Comme une convention collective de branche, il est valable dès lors qu'il est signé par au moins une organisation patronale et une organisation syndicale reconnues comme nationalement représentatives par la seule décision du gouvernement¹²¹. La loi de 2004 consacre la spécificité de l'ANI et précise ses conditions de validité en reconnaissant la possibilité d'une majorité d'opposition calculée sur le nombre d'organisations représentatives, c'est-à-dire trois sur cinq. Dans cette hypothèse, l'accord est « réputé non-écrit » (Borenfreund, 2005 ; Ray, 2004). Mais le problème des accords 'minoritaires en voix' reste entier puisque les trois 'petites' confédérations peuvent ensemble signer des accords sans risque d'opposition majoritaire.

¹²⁰ Sur les conceptions des différents syndicats et des différents patronats quant à la représentativité et sur l'évolution de leurs positions à partir des années 1980, voir : Andolfatto, Labbé, 2008, Bevort, 2008 ; Dufour, Hege, 2006).

¹²¹ Un arrêté du 31 mars 1966 attribue à cinq confédérations (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) une présomption irréfutable de représentativité à l'échelle nationale.

Le dossier est rouvert en mai 2006 sur la base d'un rapport demandé à Raphaël Hadas-Label par le Premier ministre, Dominique de Villepin (Hadas-Label, 2006). Le rapporteur distingue, pour la reconnaissance de la représentativité comme pour la validité des accords, entre un scénario d'adaptation et un scénario de transformation sans marquer de préférence. Le scénario d'adaptation ne contient que des modifications limitées ; il envisage, en particulier, une approbation des accords à la « majorité exprimée » ou majorité relative : les organisations signataires représentent plus de voix que celles qui s'opposent explicitement. Dans le scénario de transformation, la validité de l'accord requiert une « majorité d'engagement » calculée sur la totalité des suffrages exprimés. Quelques mois plus tard, le clivage entre les acteurs sociaux est manifeste à l'occasion du vote d'un avis du Conseil économique et social en novembre 2006 (Aureli, Gautier, 2006). Le texte, qui fait référence au rapport Hadas-Label, préconise l'abandon de la présomption irréfragable de représentativité. Il estime que la représentativité doit être fondée, « entre autres mais principalement », sur les élections. Au terme d'une étape intermédiaire, il considère que la validité des accords doit reposer sur une « majorité d'engagement » calculée en voix et non en nombre d'organisations. Le rapport est voté par une majorité¹²² où la CFDT et la CGT obtiennent l'appui de l'UNSA, des représentants de l'agriculture, de l'artisanat, des associations et de la mutualité tandis que s'y opposent la CGT-FO, la CFTC et la CFE-CGC soutenues par les représentants des entreprises privées et des professions libérales.

L'année 2008 est marquée par un renversement d'alliances. Mises en demeure par le gouvernement de négocier sur la représentativité, incapables de dégager un compromis majoritaire chez les syndicats, donc avec la perspective d'exercice du droit d'opposition, la CFDT et la CGT, d'une part, le MEDEF et la CGPME, d'autre part, adoptent la « position commune » du 8 avril 2008¹²³. A l'exception de l'UPA¹²⁴, les organisations patronales ont donc changé de camp. Le texte prévoit l'adjonction aux critères de représentativité de « l'audience établie à partir des résultats aux élections professionnelles » (article 1-1). Un seuil minimum de 10 % des suffrages exprimés est requis, limité transitoirement à 8 % au niveau interprofessionnel. A ce niveau, il est également requis « la reconnaissance de la représentativité dans des branches à la fois de l'industrie, de la construction, du commerce et des services » (article 2-2). La présomption irréfragable de représentativité disparaît. Dans ce cadre, les ANI devront être approuvés par des confédérations ayant obtenu 50 % des suffrages exprimés ; cependant « dans une première étape », une majorité de 30 % sera suffisante en l'absence d'opposition de confédérations ayant obtenu la majorité (article 5). La loi du 20 août 2008¹²⁵ est, sur ces points, fidèle au contenu de la position commune sous la réserve qu'elle valide seulement les seuils que la position commune retenait à titre transitoire : 8 % des suffrages exprimés pour la représentativité interprofessionnelle ; 30 % des suffrages exprimés en faveur des organisations représentatives sans opposition majoritaire en voix pour la validité des accords (Bélier, Legrand, 2009 ; Souriac, 2009). Paradoxalement, alors que les

¹²² 132 pour, 58 contre, 8 abstentions.

¹²³ Position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme.

¹²⁴ La position négative de l'UPA est liée au refus par les deux autres organisations patronales de reconnaître l'accord qu'elle avait signé en 2001 avec l'ensemble des syndicats pour développer le dialogue social dans l'artisanat.

¹²⁵ Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

signataires de la position commune affirment en préambule leur objectif de « renforcer la légitimité des accords signés par les organisations syndicales de salariés dans le cadre de l'élargissement du rôle attribué à la négociation collective », ils n'ont pas pu atteindre cet objectif par la négociation collective mais seulement par l'intervention du législateur. Les règles relatives aux conditions de validité, telles qu'elles ont été adoptées en 2008, n'ont pas été à ce jour remises en cause. Elles laissent ouverte la possibilité d'accords minoritaires en voix dès lors qu'il n'existe pas une coalition de syndicats majoritaires en voix qui jugent opportun d'en obtenir l'invalidation.

En ce qui concerne la représentativité patronale, la question est résolue plus tardivement après un rapport de Jean-Denis Combrexelle au ministre du Travail (Combrexelle, 2013) et après qu'un compromis ait été difficilement trouvé entre le MEDEF, la CGPME et l'UPA sur le mode de mesure de leur poids respectifs, puis entre ces trois organisations et la FNSEA, l'Udes et l'UNAPL pour reconnaître à ces dernières le caractère d'organisations multi-professionnelles (Maggi-Germain, 2014).

7.3. Volonté et capacité d'évaluation

La question renvoie aux deux précédentes : l'évaluation conduit à s'interroger sur les produits des accords du point de vue de leur effectivité ; elle constitue un élément du débat sur la légitimité des accords sociaux. La documentation dans ces domaines est fort réduite (Mériaux, 2015) ; nous résumons ici les conclusions d'une contribution antérieure (Freyssinet, 2017). L'évaluation des accords est évoquée pour la première fois comme « souhaitable » dans l'ANI du 31 octobre 1995 sur la politique contractuelle (*supra* 3.3.4). Il faut toutefois attendre 2009 pour qu'apparaissent des évaluations au sens strict du terme c'est-à-dire la mise en œuvre de procédures et de techniques visant à mesurer l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la cohérence de politiques ou de dispositifs. Trois exemples principaux sont riches d'enseignement.

7.3.1 La formation professionnelle

L'ANI du 7 janvier 2009 (*supra* 5.2.4) crée une instance chargée « d'une évaluation systématique des politiques et des dispositifs » : le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP). Cette innovation répond certes à une volonté d'information rigoureuse de la part des signataires de l'accord, mais aussi à un impératif de légitimation face aux sévères critiques du système portées par une succession de rapports publiés en 2007 et 2008. Les acteurs sociaux veillent à maîtriser les risques qui résulteraient d'une évaluation globale du système par des experts indépendants. D'une part, le Conseil est composé de vingt représentants des organisations patronales et syndicales et de quatre (ultérieurement cinq) personnalités qualifiées choisies par ces organisations. Il se situe donc dans une logique d'autoévaluation éclairée par l'apport d'experts qui ont la confiance des organisations. D'autre part, comme l'indique l'appellation du Conseil, il s'agit d'« évaluations » et non d'une évaluation de l'accord. Le Conseil sélectionne des champs d'évaluation qui sont d'intérêt commun pour les acteurs ce qui implique le choix de thèmes d'évaluation consensuels ou, pour le moins, non conflictuels.

Compte tenu de ces contraintes, toutes celles et ceux qui ont participé à cette démarche (acteurs sociaux, personnalités qualifiées, équipes retenues pour les appels d'offre) soulignent l'intérêt des confrontations de points de vue qu'elle a permises et la qualité des résultats qu'elle a apportés. Le Conseil a été supprimé par la loi du 5 septembre 2018 « sur la liberté de choisir son avenir professionnel ».

7.3.2 L'assurance chômage

La convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 confie à l'Unédic « l'évaluation des résultats des dispositions issues de la présente convention ». En 2015, l'Unédic adopte un « projet d'évaluation de la convention 2004 » qui contient quatre thèmes. L'articulation entre acteurs et experts s'organise selon d'autres modalités que celles adoptées pour la formation professionnelle continue : le Bureau de l'Unédic est responsable du programme d'évaluation ; les services de l'Unédic coordonnent les travaux d'évaluation ; un Comité scientifique (cinq membres nommés par le Bureau) « est garant de la qualité et de l'objectivité des travaux » ; il a une « mission d'assistance méthodologique, de suivi et de validation des résultats ».

Ainsi, à la différence du CNEFP, le Comité scientifique n'intervient pas dans le choix des thèmes à évaluer. Une seconde différence apparaît quant à la réalisation des travaux d'évaluation : lors que le CNEFP les confie toujours à des expertises extérieures, l'essentiel du programme relatif à la convention 2004 est directement pris en charge par les services de l'Unédic. Seules quelques enquêtes sont sous-traitées tandis que des « partenariats de recherche » sont organisés. Le partage des tâches est clairement délimité entre organes politiques, expertise interne et expertise externe.

7.3.3 Les ANI du 11 janvier 2008 et du 11 janvier 2013

L'accord de 2008 sur « la modernisation du marché du travail » et l'accord de 2013 sur « la compétitivité des entreprises et la sécurisation de l'emploi » constituent typiquement des accords multidimensionnels d'échange de contreparties qui portent au degré maximum le risque de l'évaluation. Dans les deux cas, des procédures de suivi et d'évaluation sont inscrites dans le texte des accords ; cependant, il faut attendre mars 2015 pour que les organisations patronales et syndicales entament une évaluation conjointe des deux accords. Au terme de réunions qui s'étalent sur plus de deux mois, cinq documents sont produits le 8 juin 2015¹²⁶. Ils permettent de mesurer aussi bien les avancées que les limites de la démarche évaluative.

- Les textes ne portent que sur des domaines limités définis d'un commun accord : activité partielle, temps partiel, rupture conventionnelle, licenciements collectifs, accords de maintien dans l'emploi. Il n'y pas d'évaluation globale de la mise en œuvre des accords.

- Ces textes, chacun de quelques pages, portent le titre de « bilan (et non « évaluation »). Ils ont une structure commune. Une brève « synthèse » exprime un jugement évaluatif, souvent dans des termes prudents. Ensuite sont présentés les résultats des études existantes, principalement au moyen d'indicateurs de suivi. Enfin, sous le titre « poursuivre l'évaluation »

¹²⁶ L'intérêt de cette expérience a été souligné lors du séminaire interne par Philippe Antoine, conseiller technique CFDT à l'IRES.

ou « approfondir l'évaluation », des demandes sont adressées aux organismes publics : DARES, DGT, ministère de la Justice. Les acteurs ne décident donc pas de mobiliser des outils d'évaluation qui leur seraient propres¹²⁷.

■ Si les organisations patronales signent les cinq documents, tel n'est le cas du côté syndical que pour la CFDT et la CFE-CGC. La CFTC en signe quatre (à l'exclusion de la rupture conventionnelle) ; la CGT-FO en signe deux (activité partielle et rupture conventionnelle) ; la CGT n'en signe aucun¹²⁸. Le « bilan » est donc doublement partiel : quant aux thèmes traités et quant à l'approbation de ses résultats. S'il constitue incontestablement un pas en avant, il reste loin d'une évaluation globale des deux accords.

Les exemples cités traduisent un lent mais significatif progrès dans la prise de conscience par les organisations patronales et syndicales de l'intérêt que présente une démarche d'évaluation à la fois pour mesurer les conséquences effectives de leurs accords et pour démontrer une volonté de transparence, facteur de légitimation. Cependant les risques qui en résultent ne sont pas négligeables. En premier lieu, l'acceptation des contraintes déontologiques d'une évaluation rigoureuse, c'est-à-dire le recours à une expertise indépendante, fait courir le risque de diagnostics non souhaités qui feraient le jeu des adversaires ou serviraient de base à l'intervention de l'État. L'option retenue va donc plutôt dans le sens d'une autoévaluation avec la contribution d'experts. En second lieu, dès lors que se développent des accords multidimensionnels de contreparties ou 'donnant-donnant', seule une évaluation finale rigoureuse permet de déterminer s'ils ont été 'gagnant-gagnant' et quelle est la balance, difficile à quantifier, entre les acquis et les concessions de part et d'autre. Il en résulte un risque politique majeur pour les signataires de l'accord. Ceci explique que les évaluations réalisées à ce jour portent sur des champs partiels, soigneusement délimités en commun, et qu'il semble peu vraisemblable qu'elles puissent s'élargir à l'échelle d'un agenda social envisagé globalement.

7.4. Agenda paritaire autonome ou tripartisme ?

Comme le rappelle Marie-Laure Morin, il n'existe pas en France, à la différence de l'Allemagne, une garantie constitutionnelle du respect par l'État de l'autonomie de la négociation collective : « Nous sommes (...) les héritiers d'une tradition où l'autonomie collective a été construite dans l'hétéronomie. L'autonomie collective est à la fois garantie par l'État et lui est soumise » (Morin, 1998, p.419). La loi et la négociation collective sont concurrentes et/ou complémentaires selon des modalités multiples. Dans le cas des ANI, la question se pose dans des termes spécifiques puisqu'ils couvrent potentiellement le même champ que le Code du travail. L'enjeu est de déterminer qui détient l'initiative et la maîtrise de la production des normes. Deux composantes peuvent être distinguées dans l'attitude des organisations patronales et syndicales. D'une part, lorsque l'État prend l'initiative, elles réclament qu'il laisse une place à la négociation et prenne

¹²⁷ Une exception concerne l'activité partielle pour laquelle les acteurs indiquent qu'ils attendent « le bilan de l'Unédic tel que prévu dans la convention État-Unédic ».

¹²⁸ Rappelons que la CGT n'est pas signataire des deux accords et que la CGT-FO n'a pas signé le second.

en compte ses résultats. D'autre part, elles affirment leur capacité de prendre l'initiative en adoptant des agendas autonomes.

7.4.1 La loi négociée

Très tôt, Jean-Maurice Verdier et Philippe Langlois analysent, à propos de la formation professionnelle continue, l'articulation originale qui est apparue en 1970-1971 entre la négociation interprofessionnelle et la loi (Verdier, Langlois, 1972). Ces enchaînements se renouvellent par la suite sans règles explicites. En 2003, Alain Supiot en tire les enseignements en rejetant un « faux dilemme » entre la loi et le contrat. La loi devient une norme relative dont le sens dépend des conventions qui la préparent ou la mettent en œuvre, tandis que le contrat devient un moyen d'asservissement de la volonté des parties à des impératifs qui les dépassent (Supiot, 2003). La position commune de 2001 propose une définition des compétences respectives et des rapports entre loi et accords (*supra* 4.3.4), mais la loi du 4 mai 2004 se borne, dans l'exposé des motifs, à une simple déclaration de principe : « le gouvernement prend l'engagement solennel de renvoyer à la négociation nationale interprofessionnelle toute réforme de nature législative relative au droit du travail. Par conséquent, il saisira officiellement les partenaires sociaux avant l'élaboration de tout projet de loi portant réforme du droit du travail afin de savoir s'ils souhaitent engager un processus de négociation sur le sujet évoqué par le gouvernement ». La violation de cet « engagement solennel » dès le début de 2006 à l'occasion d'un projet de loi sur le contrat première embauche, la force des manifestations hostiles et le recul final des pouvoirs publics donnent une particulière résonance au rapport sur « la modernisation du dialogue social » demandé par le Premier ministre à Dominique-Jean Chertier. Celui-ci constate « l'absence de tout domaine réservé aux partenaires sociaux » avec « une interaction État-partenaires sociaux » ; il observe que « plusieurs tentatives ont été faites pour sortir d'un tripartisme inorganisé, prouvant la prise de conscience de sa nocivité ; ces tentatives sont restées pour l'heure au stade des déclarations d'intention » (Chertier, 2006, p.18 et 24). Il propose des modalités d'établissement d'un « agenda partagé de réformes », objet d'une consultation préalable. Si la réforme concerne le champ de compétence de la négociation collective au sens du Code du travail, les partenaires sociaux peuvent faire connaître leur intention de négocier. En cas d'accord, sous réserve de réexamen des critères de représentativité et des modes de validation, le gouvernement et le Parlement acceptent ou refusent en bloc l'accord sans pouvoir en modifier le contenu (*op.cit.*, p.62-64).

Comme nous l'avons vu (*supra* 5.1.2) la loi Larcher accepte le premier point, mais ignore le second : elle laisse le gouvernement et le Parlement libres d'intervenir sur le contenu des accords dès lors qu'ils requièrent une transposition législative. Les premières évaluations (*Droit social*, 2010) ont mis en évidence le contenu seulement procédural de la loi. Si elle accorde aux partenaires sociaux un droit d'intervention dans le processus normatif, elle donne au gouvernement la maîtrise de l'agenda quant aux thèmes et au calendrier et laisse au Parlement sa souveraineté dans la mesure où une transcription législative est nécessaire. Ainsi, reste entière la question d'une stratégie autonome des organisations patronales et syndicales dans la définition des thèmes de la négociation collective interprofessionnelle. La loi Larcher n'interdit en rien l'adoption d'un agenda autonome, mais dès lors que les

organisation patronales et syndicales doivent, en principe chaque année, déterminer si elles optent pour des négociations interprofessionnelles sur les projets de réforme définis par le gouvernement et dans le cadre des documents d'orientation qu'il leur adresse, leurs marges de liberté pour ajouter à ce programme d'autres thèmes de leur choix s'en trouve fortement réduite au risque de ne pouvoir tout mener de front.

7.4.2 L'agenda autonome

Si la loi Larcher codifie les procédures d'articulation entre la loi et l'ANI, l'histoire des rapports entre les deux processus de production de normes ne commence ni ne s'achève avec cette loi. En réexaminant sous cet angle les six exemples d'agenda paritaire que nous avons retenus, l'hétérogénéité des dynamiques à l'œuvre apparaît comme le caractère dominant. En forçant le trait, il est possible de distinguer entre cinq situations : l'agenda forcé, l'agenda pour prévenir, l'agenda pour contrer, l'enchevêtrement, l'autonomie perturbée. Dans tous les cas, l'État est présent comme facilitateur, comme menace ou comme perturbateur dans le contexte d'un tripartisme explicite ou masqué.

Le cas d'un 'agenda forcé' reflète la situation exceptionnelle de 1968. Confronté à une grève généralisée d'une ampleur sans précédent, même en 1936, le patronat doit faire des concessions, pressé par un gouvernement qui craint de voir la situation lui échapper. C'est le Premier ministre qui préside les deux journées de discussions et qui tout à la fois s'engage sur un ensemble de mesures dans les domaines de sa compétence et amène le patronat à accepter des sacrifices immédiats ainsi qu'un programme de négociations à venir. L'accord, informel mais qui se révélera efficace, combine les concessions que les syndicats imposent aux deux autres acteurs ; l'agenda social n'en est qu'une composante.

Deux exemples d'un 'agenda pour prévenir' s'observent en 1968 et 1988. Dans le premier cas, entre les deux tours d'une élection présidentielle où la victoire de François Mitterrand est annoncée, le patronat, sous l'impulsion de Pierre Guillen, adepte du 'girondinisme social', ainsi que certains syndicats souhaitent allumer un contrefeu face au risque du retour à une politique sociale étatique, telle qu'elle a été pratiquée après 1981. Dans le second cas, le nouveau président du CNPF, Jean Gandois, propose aux syndicats de se « réappropriier le social » à la veille d'élections présidentielles qui vont voir l'affrontement de projets de réforme. Si on la mesure par le nombre d'accords signés (et peut-être de lois évitées), l'efficacité de l'agenda autonome n'est pas discutable. En revanche, sauf le cas très particulier de l'accord 'préretraites contre embauches', l'effectivité est douteuse : il s'agit pour l'essentiel d'accords-cadres visant à stimuler une négociation de branche qui se révélera fort modeste.

L'illustration typique d'un 'agenda pour contrer' est fourni par la stratégie de refondation sociale initiée par le nouveau MEDEF de François-Ernest Seillière en guerre ouverte pour « déstabiliser », selon ses termes, le gouvernement de Lionel Jospin. Ici encore une difficulté se présente pour mesurer l'efficacité d'une stratégie autonome. Elle est fort médiocre selon les critères classiques : échec ou abandon de quatre négociations, deux accords sans contenu, une position commune et un accord sur l'assurance chômage qui n'obtient son agrément qu'après un compromis passé directement entre le Premier ministre et le président du MEDEF. Mais une autre vision de l'efficacité peut être envisagée : pendant près de deux ans, la succession des négociations sert à repousser ou à infléchir d'éventuelles initiatives

gouvernementales et le processus peut être abandonné par le MEDEF lorsque le renversement de majorité élimine le danger.

L'expérience du programme de modernisation du marché du travail illustre une quatrième logique, celle de 'l'enchevêtrement'. L'initiative provient des organisations patronales et syndicales avec l'ouverture d'une délibération sociale en octobre 2006 sur des thèmes et avec des contenus ensuite repris, dans une large mesure, par la « feuille de route présidentielle » qui leur est adressée au lendemain de l'élection de Nicolas Sarkozy. Les négociations se déroulent alors sous la menace d'une intervention législative qui est évitée par l'accord du 11 janvier 2008. En revanche, la seconde négociation prévue, portant sur la démocratie sociale, est élargie *in fine* par le gouvernement et contre la volonté des partenaires sociaux à un thème disjoint, celui de la durée du travail. Les négociateurs n'aboutissent sur le premier point qu'à une position commune et n'évoquent que marginalement le second. Si la loi du 2 août 2008 transcrit assez fidèlement le premier point, elle introduit sur le second une logique radicalement nouvelle de subsidiarité, méthode qui soulève les protestations de toutes les organisations. Un nouvel épisode s'ouvre à propos de la formation professionnelle pour laquelle l'ANI du 11 janvier ne prévoit pas de négociation. Elle est imposée par le gouvernement, à nouveau sous la menace pressante d'une décision législative. Dans ce contexte l'accord unanime, dont la fonction est principalement défensive, est finalement transcrit dans la loi malgré l'insatisfaction du gouvernement.

Enfin un dernier cas de figure, celui du cycle 2011-2012, relève de 'l'autonomie perturbée'. A l'origine, un agenda paritaire ambitieux traduit une forte volonté d'autonomie après une période dominée par des agendas sociaux ou des sommets tripartites pilotés par le gouvernement. Dans une première phase, le programme est source de plusieurs accords de contenu qui concernent pour l'essentiel les institutions paritaires. Puis, il s'effiloche progressivement sous l'impact d'initiatives parlementaires ou gouvernementales : d'abord, la proposition de loi Cherpion ; ensuite, l'injonction présidentielle (Nicolas Sarkozy) de négocier en priorité sur des accords compétitivité emploi ; enfin, l'initiative des 'grandes conférences sociales' (François Hollande) qui introduit de nouveaux thèmes de négociation.

Ainsi, depuis plusieurs dizaines d'années, les organisations patronales et syndicales manifestent leur volonté de construire des agendas autonomes. Elles n'y parviennent chaque fois que partiellement tant la conception du rôle de l'État, les structures institutionnelles et l'héritage de notre système de relations professionnelles font qu'il est quasi impossible de s'écarter durablement d'un jeu à trois acteurs. A la différence des modèles néo-corporatistes, ce tripartisme ne repose qu'exceptionnellement sur des procédures consensuelles. Il est le cadre d'une mise en œuvre de rapports de force évolutifs entre des gouvernements dont les orientations fluctuent et des organisations patronales et syndicales souvent divisées. Il en résulte beaucoup de compromis à géographie variable et quelques échecs retentissants.

8. Perspectives : l'ANI du 14 avril 2022

L'ANI du 14 avril 2022 « Pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation » traduit la volonté de créer durablement le cadre d'un agenda économique et social partagé qui tire les enseignements des expériences menées en 2020 et 2021¹²⁹.

8.1 Le contexte d'émergence de l'accord

L'élection d'Emmanuel Macron ouvre une période durant laquelle les pouvoirs publics accordent peu d'intérêt à la négociation interprofessionnelle. Les 'ordonnances Macron' du 22 septembre 2017 ne sont précédées que de consultations bilatérales. La loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » fait peu de cas des deux ANI du 22 février 2018 qui portent respectivement sur l'assurance chômage et sur la formation professionnelle continue. A la différence des syndicats, le patronat n'est certes pas hostile au contenu des ordonnances et du projet de loi, mais il est sensible aux risques que fait courir une logique du 'tout à l'État'. Ainsi, les dirigeants des huit organisations se réunissent-ils le 11 juillet 2018 pour discuter du devenir du paritarisme et de l'opportunité de mettre en place un agenda social paritaire. Aussitôt est annoncée pour le 17 juillet une réunion multilatérale présidée par le chef de l'État destinée à élaborer un « nouveau contrat social » qui inclut des thèmes qui seraient renvoyés à la négociation interprofessionnelle. De ce fait, la perspective d'un agenda social autonome est suspendue. Par la suite, elle ne progresse que lentement. Un échange de lettres entre organisations syndicales et patronales (25 septembre et 10 octobre 2018) ne dégage pas d'accord sur les thèmes et, surtout, ne contient aucune offre d'ouverture de négociations de la part du patronat, seulement des délibérations et des réflexions partagées. Le 6 février 2019, les syndicats, cette fois sans la CGT, tentent sans résultat une relance sans demande explicite de négociations.

C'est, à nouveau, l'exécutif qui prend l'initiative aussitôt après la désignation de Jean Castex comme Premier ministre. A l'issue d'une « conférence du dialogue social » le 17 juillet 2020, un agenda social est fixé pour 2020-2021. Il comprend dix-sept thèmes objets de 'concertation' ; plusieurs d'entre eux pourraient être objets de négociations interprofessionnelles : télétravail, santé au travail, partage de la valeur, assurance chômage, formation professionnelle et apprentissage, travailleurs des plateformes... Des « groupes paritaires thématiques » (en fait tripartites) en assurent le suivi avec la participation de représentants du ministère du Travail¹³⁰.

De leur côté, les organisations patronales et syndicales mettent en place en septembre un 'groupe de suivi paritaire formation' (réellement paritaire celui-ci). Le 14 octobre 2020, les cinq dirigeants syndicaux adressent au Premier ministre, une lettre dans laquelle ils estiment

¹²⁹ A ce jour, il n'existe pas, à notre connaissance, d'étude d'ensemble sur les débats et les stratégies à propos de l'agenda social paritaire (ou autonome) entre 2018 et 2022. Nous utilisons les sites et publications des organisations patronales et syndicales ainsi que la presse spécialisée, tout particulièrement les dépêches de Jérôme Lepeyre pour *aef*. Voir aussi le bilan de la négociation collective en 2021 (Ministère du Travail, 2022).

¹³⁰ Ministère de Travail de l'Emploi et de l'Insertion, *Agenda social de juillet 2020 à mars 2022*, 17 mars 2022.

essentielles « une écoute et une réponse effective de la part des pouvoirs publics et le respect de l'autonomie de la négociation collective ». Le 17 février 2021, alors que deux ANI sur le télétravail et la santé au travail, relevant de l'agenda social tripartite, ont été conclus en 2020¹³¹ et que, pour le reste, celui-ci ne progresse que lentement, le MEDEF reprend seul l'initiative¹³². Estimant l'agenda social tripartite « absolument pas réaliste », il préconise un « agenda économique et social autonome ». Il propose huit thèmes organisés autour du paritarisme sans qu'apparaisse le terme de négociation : il est seulement question d'évaluer, de diagnostiquer, de promouvoir, de faire des propositions... Les syndicats répondent positivement avec un accent mis par la CGT sur « la conclusion d'accords nationaux interprofessionnels et normatifs ». Après discussions, un accord est trouvé le 3 mars 2021¹³³. Il marque deux progrès : en premier lieu, la liste de thèmes évoque pour la première fois explicitement la possibilité de négociations dans trois domaines¹³⁴ ; en second lieu, un calendrier établit une programmation des travaux sur les années 2021 et 2022. (Encadré 4).

Encadré 4 - L'agenda social et économique paritaire 2021-2022

1^{er} semestre 2021

- *Évaluation de la loi du 5 septembre 2018 sur la formation professionnelle
- *Évaluation et amélioration de l'ANI du 7 février 2012 sur la modernisation du paritarisme
- *Amélioration et renforcement de la justice prud'homale

2^e semestre 2021

- *Mobilité sociale dans le monde professionnel
- *Gouvernance des groupes paritaires de protection sociale
- *Entrée dans le marché du travail des personnes les plus éloignées de l'emploi
- *Transition climatique et énergétique dans l'entreprise

2022

- *Amélioration et renforcement de la justice prud'homale
- *Intelligence artificielle et emploi
- *Organisme paritaire de gestion de la branche AT-MP

¹³¹ ANI du 26 novembre 2020 « pour une mise en œuvre réussie du télétravail » et ANI du 9 décembre 2020 « pour une prévention renforcée et une offre renouvelée en matière de santé au travail et conditions de travail ».

¹³² « Le dialogue social interprofessionnel revient en force au Medef », *Les clés du social*, 20 mars 2021 ; G. Groux, « Le Medef tente une nouvelle 'Refondation sociale'. Peut-on y croire ? », *Telos*, 1^{er} mai 2021 ; J.-M. Luttringer, « L'appel du MEDEF à l'autonomie des partenaires sociaux », *Chronique 161*, 2021 ; J.-M. Luttringer, « Élection présidentielle : l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux face à l'État », *Chronique 170*, 2022.

¹³³ A l'exception de la CGT qui écrit le 14 mars 2021 au MEDEF que « nos analyses et nos priorités divergent » et annonce qu'elle ne participera pas aux discussions de l'agenda. Elle décidera, au cas par cas, de prendre part aux différentes négociations programmées.

¹³⁴ (i) A propos de la loi du 5 septembre 2018 sur la formation professionnelle, « analyse de l'impact (...) en vue de proposer la négociation d'un accord destiné à développer les stratégies de maintien et développement des compétences et qualifications... ». (ii) A propos de l'ANI du 17 février 2012 sur la modernisation du paritarisme (*supra* 6.3.5), « ouvrir la possibilité d'une négociation pour parfaire et compléter les règles de fonctionnement, de transparence, de gestion ». (iii) A propos de l'intelligence artificielle et l'emploi, « ouvrir une négociation pour décliner l'accord européen du 22 juin 2020 sur le numérique ».

Le 15 mars 2021, une 3^e conférence du dialogue social témoigne de la coexistence, avec de vastes chevauchements, de « l'agenda social tripartite » et de « l'agenda social et économique paritaire ».

■ Tel est le cas de la formation professionnelle. Elle est le premier dossier retenu dans l'agenda social et économique paritaire, mais elle figurait déjà dans l'agenda social tripartite qui créait un « groupe paritaire » (de fait tripartite) chargé du suivi des réformes avec comme premier objet la réforme de la formation professionnelle. Dans ce cadre, les organisations patronales et syndicales, à l'exception de la CGT, ont adressé le 19 juillet 2021 à la ministre du Travail 49 propositions de réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Après un long conflit entre les syndicats d'une part, la CGPME et l'U2P d'autre part, sur l'opportunité de négocier un accord, le compromis est obtenu le 15 octobre 2021 sur une innovation : la conclusion d'un accord-cadre national interprofessionnel (ACNI) qui s'inspire directement des 49 propositions du mois de juillet. L'accord prévoit la création de groupes de travail dont les travaux doivent s'achever d'ici fin juin 2022 avec la possibilité de déboucher sur un ou plusieurs ANI thématiques. Chacun admet que l'adoption de ce texte est avant tout un signal politique. Alors que la CGT s'y oppose d'entrée à la fois sur le fond et sur les conditions de la négociation, elle est finalement suivie, à la surprise des observateurs, par la CGT-FO. Cependant tous les syndicats participent aux groupes de travail¹³⁵. L'article 24 de l'ACNI stipule : « l'ouverture de ces travaux et leur finalisation avant la fin du premier semestre 2022 conditionnent sa validité ». A cette échéance, aucun résultat n'a été obtenu. Les travaux paritaires se poursuivent au-delà de cette date dans la perspective de formuler des propositions pour un projet de loi 'Travail' désormais repoussé au 1^{er} semestre 2023 et qui doit inclure des mesures d'adaptation de la loi 'Avenir professionnel'. La perspective de négociation d'un ANI est abandonnée faute d'intérêt des organisations patronales. Paradoxalement, puisqu'elles se situent dans le cadre d'un agenda paritaire destiné à affirmer leur autonomie, les cinq organisations signataires se satisfont d'une « contribution paritaire » destinée à être remise au gouvernement. Du côté syndical, seules la CFDT et la CFTC sont signataires¹³⁶. Deux des organisations non-signataires, la CGT-FO puis la CGT, font connaître leur propres propositions¹³⁷.

■ Sur un second thème de l'agenda paritaire, la concertation sur la justice prud'homale aboutit, le 16 novembre 2021, à des « propositions communes » qui sont de deux types : d'une part, des demandes adressées aux pouvoirs publics, d'autre part, des mesures opérationnelles relevant de bonnes pratiques « dont le développement engage (...) les partenaires sociaux signataires ».

¹³⁵ De plus, le ministère du Travail annonce le 18 novembre 2021 la création de cinq groupes de travail avec les partenaires sociaux pour préparer des propositions, d'ici fin mars 2022, sur l'adaptation de la loi 'Avenir professionnel' dans le domaine de la formation professionnelle.

¹³⁶ Christophe Marty, « Évolutions de la loi 'Avenir professionnel' : les travaux paritaires aboutissent finalement à 17 propositions », *aef*, Dépêche n°683489, 02/12/2022 et « Évolution de la loi 'Avenir professionnel' : la contribution paritaire signée par cinq organisations sur huit », *aef*, Dépêche n°683738, 07/12/2022. Deux des organisations non-signataires font connaître leurs propres propositions :

¹³⁷ Christophe Marty, « Qualification, régulation, alternance... : les propositions de FO en vue des concertations sur la formation », *aef*, Dépêche n°684328, 15/12/2022 ; « Adaptation de la loi 'Avenir professionnel' : la CGT réitère ses propositions transmises en amont des travaux paritaires », *aef*, Dépêche n°685311, 05/01/2023.

■ Comme nous le verrons ci-après, l'accord sur la modernisation du paritarisme est signé en avril 2022 (infra 8.2).

■ En ce qui concerne la transition écologique, les organisations patronales et syndicales n'ouvrent de discussions qu'en juillet 2022 avec un programme de réunions jusqu'à la fin de l'année 2022. Au cours de la réunion du 20 novembre 2022, elles ont entamé la discussion du préambule d'un « projet de document paritaire » au statut encore incertain¹³⁸.

■ Enfin dans le domaine du fonctionnement de la branche AT-MP (accidents du travail et maladies professionnelles) de la Sécurité sociale, des réunions se déroulent entre juillet et décembre 2022 pour établir un diagnostic partagé unanimement partagé. Sur cette base, les organisations patronales et syndicales ont trouvé un accord pour négocier un ANI sur trois thèmes : prévention, réparation et gouvernance de la branche. Leur objectif est d'aboutir d'ici février 2023¹³⁹.

8.2 Le contenu de l'accord du 14 avril 2022

S'il est nécessaire de rappeler brièvement les principaux enjeux des débats autour d'une « amélioration de l'ANI du 7 février 2012 sur la modernisation du paritarisme », nous ne mettons ici l'accent que sur les dispositions relatives à l'agenda autonome.

8.2.1 Une négociation difficile

Après cinq mois de discussions, les organisations patronales et syndicales entament le 5 janvier 2022 des négociations sur le paritarisme de gestion et le paritarisme de négociation¹⁴⁰. Onze séances sont nécessaires pour aboutir à l'accord « pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde de travail en profonde mutation »¹⁴¹. Les nombreux désaccords initiaux d'une part entre patronat et syndicats, d'autre part parmi les organisations syndicales sont progressivement réduits soit par des concessions du patronat qui tient à aboutir à un accord majoritaire, soit en faisant le flou ou le silence, comme en 2012, sur les points qui fâchent.

En ce qui concerne le paritarisme de gestion, les thèmes de confrontation de 2012 réapparaissent : règles de respect de l'équilibre financier, modalités de vote et de prise en compte de la représentativité, compatibilité des mandats de négociateur et d'administrateur... En matière d'équilibre financier, le principe de la « règle d'or » défendu par le patronat est écarté. Il en est de même pour la prise en compte de la représentativité

¹³⁸ Jérôme Lepeytre, « Transition écologique et dialogue social : la délégation patronale soutient 'une stabilité' des règles existantes », *aef*, Dépêche n°682930, 23/11/2022.

¹³⁹ Corinne Duhamel, « AT-MP : Après un diagnostic de la situation, les partenaires sociaux démarrent officiellement la négociation d'un ANI », *aef*, Dépêche n°683510, 02/12/2022 et « Accordés sur un diagnostic, les partenaires sociaux négocieront dès le 13 décembre un ANI sur le fonctionnement de la branche AT-MP », *aef*, Dépêche n°683939, 09/12/2022.

¹⁴⁰ J. Lepeytre, « Après une phase exploratoire, les partenaires sociaux décident d'ouvrir début janvier une négociation sur le paritarisme », *aef*, Dépêche n°664496, 21/12/2021.

¹⁴¹ Voir notamment : J. Lepeytre, « Le patronat transmet un premier projet de texte 'pour un paritarisme renoué et ambitieux' », *aef*, Dépêche n°668183, 22/02/2022 et « Les partenaires sociaux aboutissent à un projet d'accord potentiellement majoritaire sur le paritarisme », *aef*, Dépêche n°671378, 15/04/2022.

demandées par la CFDT et la CGT. Quant aux modalités de vote, elles restent celles de l'accord de 2012.

En ce qui concerne le paritarisme de négociation, les objectifs sont principalement liés aux conditions d'articulation avec l'action des pouvoirs publics : document d'orientation et non lettre de cadrage dans le cadre de la procédure Larcher, garanties de transposition des accords majoritaires. Le patronat recule sur l'affirmation d'une intervention seulement subsidiaire de l'État dans les domaines couverts par un ANI : l'accord reconnaît « le respect des prérogatives du législateur » et exige « une concertation systématique » (II.1). Par ailleurs, l'accord définit les conditions de loyauté dans la négociation des accords.

8.2.2 Un agenda économique et social autonome

Dès le début des négociations, la perspective d'un « espace de dialogue social en continu » reçoit, avec des formulations différentes, un accueil positif de toutes les organisations. Il aurait à la fois une fonction de programmation des délibérations ou négociations et de suivi des accords. Les discussions ne portent que sur le détail des formulations. Le texte final est à la fois précis quant aux modalités et dépourvu d'engagements contraignants.

L'instauration d'un dialogue social continu dans le cadre d'un agenda économique et social paritaire est affirmée comme l'un des trois objectifs de l'accord aux côtés de la clarification des rôles respectifs des partenaires sociaux et des pouvoirs publics et de la progression du paritarisme de gestion (I. Préambule).

L'agenda détermine en début d'année avec des priorités fixées paritairement :

- « La liste des chantiers à ouvrir, dans un cadre annuel ou pluriannuel, ainsi que le calendrier prévisionnel des discussions ;
- La liste des accords/dispositifs devant faire l'objet d'une évaluation, ainsi que la nature de ces évaluations » (II.1.2).

L'agenda contient « un nombre réaliste de thématiques » et « pourra être adapté en continu au regard de l'actualité ». Il « ne serait pas mécaniquement exclusif des chantiers du gouvernement » (*ibidem*). Un « espace de dialogue social autonome », à la nature non précisée, permet de suivre et d'évaluer l'agenda et les textes conclus ainsi que, si nécessaire, d'interpréter les ANI (II.1.3).

L'ambition est donc formulée de manière modeste et générale, ce qui contraste avec d'autres expériences au cours de l'histoire sociale lorsque l'adoption d'un « agenda social » a marqué un moment important ou une conjoncture spécifique qui conduisaient les acteurs sociaux à s'accorder sur des choix ou des compromis stratégiques.

* * *

L'ANI du 14 avril 2022 sur la modernisation du paritarisme est signé par toutes les organisations patronales et syndicales à l'exception de la CGT. L'expérience de la mise en œuvre de l'agenda économique et social autonome 2021-2022, dont cet ANI est issu, met simultanément en relief les difficultés auxquelles se heurte la volonté d'autonomie exprimée par les acteurs sociaux.

Au terme de l'année 2022, sur les dix thèmes retenus par l'agenda 2021-2022 :

- Un thème fait l'objet d'un ANI en avril 2022 : l'amélioration du paritarisme.
- Un thème fait l'objet en octobre 2021 d'un accord cadre (ACNI) sur la formation professionnelle qui devait déboucher sur un ou plusieurs ANI d'ici juin 2022. La perspective de négociation d'ANI est ensuite abandonnée au profit de l'adoption d'une « contribution paritaire » de nature indéfinie.
- Deux thèmes sont regroupés pour faire l'objet en novembre 2021 de « propositions communes » sur la justice prud'homale.
- Sur la transition écologique, la discussion du préambule d'un « projet de document paritaire » au statut encore incertain est entamée en novembre 2022.
- Après un diagnostic unanime, une négociation sur la gestion paritaire de la branche AT-MP est ouverte en décembre 2022.
- Les autres thèmes n'ont, fin 2022, pas été abordés.

Conclusion

Depuis plus de cinquante ans, des configurations complexes et évolutives s'observent entre, d'une part, la volonté des organisations patronales et syndicales de lettre en œuvre un agenda social autonome et, d'autre part, les interventions de l'État pour amorcer, piloter ou valider les accords nationaux interprofessionnels.

Jusqu'en 1968, les compétences limitées du CNPF réduisent le champ de la négociation interprofessionnelle à la création de dispositifs de protection sociale complémentaire : retraites, assurance chômage, indemnisation du chômage partiel¹⁴². Ceci n'exclut en rien l'intervention de l'État : l'accord créateur de l'assurance chômage a été signé le 31 décembre 1958 parce que le général de Gaulle, alors président du Conseil, avait annoncé une ordonnance le 1^{er} janvier suivant en cas d'échec des négociations ; l'ANI sur l'indemnisation du chômage partiel du 23 février 1968 fait suite à la demande d'ouverture de négociations sur ce thème adressée aux partenaires sociaux par Georges Pompidou, alors Premier ministre. Cependant, dans une logique d'acquisition de droits sociaux complémentaires, les risques de conflits entre les négociateurs et l'État sont réduits.

La situation change avec un double élargissement du champ de la négociation interprofessionnelle. Après 1968, le CNPF reçoit en ce domaine une compétence générale, à la seule exclusion des salaires. Avec la loi de 1971, l'ANI se voit reconnaître une compétence qui englobe tout le domaine du Code du travail. Dès lors, la loi et l'ANI couvrent les mêmes domaines ce qui pose à la fois la question de l'articulation entre normes légales et normes conventionnelles et celle de l'initiative dans la production des normes.

Sur le premier point, différentes techniques interviennent : l'agrément, l'extension avec ou sans élargissement, la transcription législative. Elles ne laissent qu'une place réduite à une production purement autonome de normes négociées : celle d'accords dont le contenu n'exige ni l'aval du gouvernement, ni une modification de la législation et que le patronat est d'accord

¹⁴² Rappelons que l'assurance chômage a été conçue en 1958 comme un régime complémentaire à l'aide publique.

pour rendre obligatoires aux entreprises adhérentes, même en l'absence d'extension. Dans les autres cas, les acteurs sociaux peuvent être à l'initiative de la production des normes, mais dépendent de l'État pour assurer leur effectivité.

C'est sur le second point que se situe l'enjeu principal de l'autonomie : qui dispose de l'initiative et de la maîtrise de l'agenda ? Si l'on met à part le cas exceptionnel de 1968, l'expérience fournit quelques enseignements convergents.

- A diverses reprises, les organisations patronales et syndicales trouvent un accord pour adopter un agenda autonome, apparemment à l'initiative du patronat, souvent à la suite de demandes répétées de certains syndicats. L'objectif est d'anticiper des initiatives législatives ou de construire un contrefeu à la politique gouvernementale. Dans plusieurs cas, le gouvernement accepte d'attendre le résultat des négociations, en s'engageant ou non à tenir compte de leurs éventuels résultats.

- Dès lors qu'elle reste autonome, la mise en œuvre de l'agenda n'aboutit qu'à des accords de portée limitée. Ou bien, il s'agit de la stimulation et de l'encadrement de négociations de branche et/ou d'entreprise, sans que les signataires disposent du pouvoir d'en assurer l'effectivité. Ou bien, il s'agit de préconisations ou de demandes adressées aux pouvoirs publics. Ou encore, sont adoptés des « accords sociétaux » porteurs de diagnostics et d'objectifs partagés sans engagements contraignants.

- Les seuls contre exemples sont donnés par les ANI qui concernent des institutions paritaires et n'exigent pas l'aval des pouvoirs publics : par exemple, ciblage prioritaires dans l'utilisation des ressources pour les ANI de 2011 sur l'emploi des jeunes ou règles de fonctionnement et de gestion pour les ANI de 2012 et 2022 sur la modernisation du paritarisme.

- A plusieurs reprises les agendas autonomes sont perturbés soit par l'adoption d'agendas sociaux par les pouvoirs publics, par exemple, dans le cadre de la procédure Larcher à partir de 2007, soit du fait d'initiatives imprévues de leur part bousculant les négociations programmées.

La recherche d'un agenda social autonome est donc un élément dans un jeu qui se joue toujours à trois. Il ne serait pas pertinent de parler de tripartisme *stricto sensu* en ce sens qu'il n'existe pas de procédures ou d'instances dans le cadre desquelles les trois parties s'accorderaient sur un programme thématique et sur un partage des responsabilités dans la production des normes. Les fluctuations de la conjoncture, l'état du rapport des forces, les stratégies contrastées et évolutives des différents acteurs engendrent une dynamique constamment modifiée. L'adoption d'un agenda social autonome a l'intérêt d'offrir, dans certains contextes, une base d'accord entre toutes (ou presque toutes) les organisations patronales et syndicales 'contre les ingérences de l'État', ce qui n'est pas un aspect négligeable. L'agenda permet, toujours dans un contexte déterminé, d'identifier les compromis sur les questions que ces organisations sont d'accord pour retenir et sur les modalités de traitement qu'elles retiennent (évaluation, diagnostic partagé, délibération sociale, négociation). Les produits de l'agenda ou les échecs donnent une mesure des domaines dans lesquels peut émerger une capacité de création autonome d'institutions, de normes ou de dispositifs interprofessionnels. Mais la signification et la portée de cette autonomie ne peuvent-

être analysées que dans le cadre des interactions multiples, officielles ou officieuses, qui s'établissent entre les pouvoirs publics et les différents acteurs sociaux dans l'initiative de la production de normes interprofessionnelles, dans le processus de leur élaboration, dans les modalités de leur validation puis de mise en œuvre.

Peut-on qualifier l'agenda social autonome de nouveau 'mythe mobilisateur' dans le champ des relations professionnelles ?

Bibliographie

- Adam G. (1968), « L'unité d'action CGT-CFDT. Bilan et perspectives – Janvier 1966-Septembre 1968 », *Droit social*, n°11, p.567-577.
- Adam G. (2001), « La refondation sociale aux prises avec le réel », *Droit social*, n°1, p.3-6.
- Adam G. (2002), *La refondation sociale à réinventer*, Rueil-Malmaison, Éditions Liaisons.
- Adam G. (2003), « La refondation sociale : quelle deuxième étape ? », *Droit social*, n°1, p.44-47.
- ANDCP (2001), « La refondation sociale », *Personnel* n°422, p.22-65.
- Andolfatto D., Labbé D. (2008), *Le syndicalisme à la française en débat : la transformation " négociée " d'un système de relations professionnelles. Révolution ou achèvement d'un modèle ?* XVIIIème congrès de l'Association internationale des sociologues de langue française, Istanbul.
- Aureli P., Gautier J. (Avis présenté par) (2006), *Consolider le dialogue social*, Avis et Rapports du Conseil Économique et Social.
- Auzero G. (2008), « L'accord du 23 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : l'ébauche d'une 'flexicurité' à la française », *Revue de droit du travail*, n°3, p.152-161.
- Barthélémy J. (2008), « Les accords nationaux interprofessionnels », *Droit social*, n°5, p.566-570.
- Béliet G. (1985), « Après l'échec des négociations sur la flexibilité », *Droit social*, n°2, p.78-83.
- Béliet G. (1995), « Le choix du pragmatisme. Accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 relatif à la politique contractuelle », *Semaine Sociale Lamy*, n°768, p.3-5.
- Béliet G., Legrand H.-J. (2009), *La négociation collective après la loi du 20 août 2008*, Paris, Éditions Liaisons.
- Besnard J.-L. (2011), « L'accord sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco du 18 mars 2011 : accord historique ou simple compromis conservatoire ? », *Revue de l'IREES*, n°69, p.69-110.
- Bevort A. (2008), « De la position commune sur la représentativité au projet de loi : renouveau ou continuité du modèle social français ? », *Droit social*, n°7-8, p.823-833.
- Blanchard O., Tirole J. (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport au Conseil d'analyse économique, Paris, La documentation française.
- Borenfreund G. (2005), « Les syndicats et l'exigence majoritaire dans la loi Fillon du 4 mai 2004 », p.7-32 in G. Borenfreund, A. Lyon-Caen, M.-A. Souriac, I. Vacarie, *La négociation collective à l'heure des révisions*, Paris, Dalloz.
- Borgetto M. (2001), « La réforme du système d'indemnisation du chômage : vers un retour en force de la logique d'assistance ? », *Droit social*, n°4, p.355-363.
- Bourdat M. (2009), *Bilan d'étape professionnel, l'impasse ?* Cegos, Le Mag.
- Brunhes B. (2000), « Les bonnes raisons d'une refondation sociale », *Droit social*, n°6, p.571-573.
- Brunhes B. (2001), « Refondation ou rénovation sociale : le changement nécessaire », *Personnel*, n°42237-40.
- Bunel J., Saglio J. (1979), *L'action patronale. Du CNPF au petit patron*, Paris, PUF.
- Bunel J., Saglio J. (1980), « La redéfinition de la politique sociale du patronat français », *Droit social*, n°12, p.489-498.
- Cabanès P. (1996), « Rapport sur l'aménagement et la réduction du temps de travail en introduction à la rencontre tripartite du 8 juillet 1996 », *Liaisons sociales*, n°67/96, 16 juillet.
- Cahuc P., Kramarz F. (2005), *De la précarité à la mobilité, vers une Sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'E, du Travail et de la Cohésion sociale, Paris, La documentation française.
- Caron M. (2000), « Une nouvelle relation sociale à inventer », *La Revue de la CFDT*, mars, p.7-17.
- Chassard Y., Kerbourc'h J.-Y. (2007), « Négociation sur la modernisation du marché du travail : ne pas se tromper d'époque », *Droit social*, n°11, p.1095-1104.
- Chertier D.-J. (2006), *Pour une modernisation du dialogue social*, Rapport au Premier ministre, 31 mars.
- Clés du social (2011), « 50 ans d'accords nationaux interprofessionnels », décembre.
- Coin G. (1989), « L'accord national interprofessionnel du 21 mars 1989 sur l'aménagement du temps de travail », *Droit social*, n°6, p.500-503.

- Coin G. (1996), « Politique contractuelle : l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 », *Droit social*, n°1, p.3-10.
- Combrexelle J.-D. (2013), *Rapport sur la réforme de la représentativité patronale*, Ministère du Travail, Direction générale du travail.
- Cornilleau G., Elbaum M. (2009), « Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise ? », *Lettre de l'OFCE*, n°307.
- Couturier G. (2008), « Le contrat de projet », *Droit social*, n°3, p.300-306.
- Delamotte Y. (1969), « L'accord national interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi du 10 février 1969 », *Droit social*, n°9-10, p.498-507.
- Despax M. (1971), « La réforme du droit des conventions collectives de travail par la loi du 17 juillet 1971 », *Droit social*, n°9-10.
- Dockès E. (2008), « Un accord donnant, donnant, donnant », *Droit social*, n°3, p.280-287.
- Donnadieu G. (2001), « Une refondation sociale peut en cacher une autre », *Personnel*, n°422, p.25-30.
- Dougados S., Pélicier-Lovenbruck S. (2009), « L'ANI du 7 janvier 2009. L'intégration de la formation professionnelle dans le droit de l'emploi ? », *Semaine sociale Lamy*, n°1387, p.3-14.
- DRT (Direction des relations du travail) (1991), *Bilan annuel de la négociation collective 1990*, Ministère du Travail.
- DRT (Direction des relations du travail) (1992), *Bilan annuel de la négociation collective 1991*, Ministère du Travail.
- Droit social* (1973), « La formation professionnelle continue », n°9-10, p.1-111.
- Droit social* (2008a), « L'accord interprofessionnel sur la modernisation du marché du travail », n°3, p.267-348.
- Droit social* (2008b), « La formation professionnelle : nouveaux chantiers », n°12, p.1163-1224.
- Droit social* (2010), « La place des partenaires sociaux dans l'élaboration des réformes », n°5, p.489-532
- Duclos L., Mériaux O. (2001), « Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implicites de la refondation », *Regards sur l'actualité*, n°267, p.19-34.
- Dufour C., Hege A. (2006), « La représentation collective, pour quoi faire ? », *Sociétal*, n°53.
- Dupeyroux J.-J. (2001), « La nouvelle assurance chômage : un étrange feuilleton », *Droit social*, n°4, p.345-346.
- Fabre A. (2009), « Première lecture du projet d'accord national interprofessionnel sur la GPEC », *Revue de droit du travail*, janvier, p.34-36.
- Fabre A., Lefresne F., Tuchsirer C. (2008), « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Une tentative d'évaluation », *Revue de l'OFCE*, n°107, p.5-28.
- Favennec-Héry F. (1996), « L'organisation du travail au service de l'emploi. Commentaire de l'accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 », *Droit social*, n°1, p.20-25.
- Favennec-Héry F. (2007a), « La GPEC : l'environnement juridique », *Droit social*, n°11, p.1068-1073.
- Favennec-Héry F. (2007b), « La sécurisation des parcours professionnels, sésame de toutes les réformes ? », *Droit social*, n°11, p.1105-1109.
- Favennec-Héry (2008a), « La rupture conventionnelle, mesure phare de l'accord », *Droit social*, n°3, p.311-315.
- Favennec-Héry (2008b), « Un nouveau droit de la rupture du contrat de travail », *Droit social*, n°6, p.660-670.
- Fondation Copernic (2000), *Medef : la refondation antisociale*, novembre.
- Formation Emploi* (2008), « La réforme de la formation professionnelle en débat », n°104, p.5-21.
- Fougère D. (2001), « Quelle réforme pour l'assurance chômage ? », *La lettre du CREST*, n°38.
- Freyssinet J. (1997), *Le temps de travail en miettes. 20 ans de politique de l'emploi et de négociation collective*, Paris, Éditions de l'Atelier.
- Freyssinet J. (2002), « La réforme de l'indemnisation du chômage en France (mars 2000-juillet 2001) », *Revue de l'IREES*, n°38, p.3-50.
- Freyssinet J. (2007), « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain », *Revue de l'IREES*, n°54, p.3-40.
- Freyssinet J. (2010a), *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, CEE-Éditions Liaisons.

- Freyssinet J. (2010b), *Les réponses tripartites à la crise dans les principaux pays d'Europe occidentale*, 39p., Bureau international du travail, Dialogue, Document de travail n° 12, 40p.
- Freyssinet J. (2011), *Un intense renouveau de la négociation professionnelle en France*, Cahier Lasaire, n°43, Avril.
- Freyssinet J. (2012), *L'Agenda social 2011 : un bilan provisoire*, Cahier Lasaire, n°44, Janvier.
- Freyssinet J. (2015), *La modernisation du dialogue social*, Note Lasaire, n°46.
- Freyssinet J. (2017), « La montée de l'exigence d'évaluation dans le champ des politiques paritaires : une mise en perspective historique », *Éducation permanente*, Hors-série, p.13-266.
- Freyssinet J. (2019), « L'Europe sociale : quelle politique, quel modèle, quel syndicalisme ? », *Revue de l'IRES*, n°96-97, p.7-38.
- Gaudu F. (2007), « La sécurité sociale professionnelle : un seul lit pour deux rêves », *Droit social*, n°4, p.393-400.
- Gaudu F. (2008a), « De la flexicurité à la sécurité sociale professionnelle. L'emploi entre mobilité et stabilité », *Formation Emploi*, n°101, p.71-88.
- Gaudu F. (2008b), « Érosion ou refondation du droit du travail ? », *Droit social*, n°3, p.267-271.
- Gazier B. (2008), « Réforme du marché du travail et sécurisation des parcours professionnels. Une analyse économique de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 », *Regards sur l'actualité*, n°343, p.17-28.
- Gelot D., Levy C., Pelletier W. (2002), « La nouvelle convention d'assurance chômage : de la formation au formatage des demandeurs d'emploi », *Droit social*, n°6, p.631-640.
- Grenelle (1968), « L'accord de Grenelle. Projet de protocole d'accord », *Droit social*, n°7-8, p.448-450.
- Grimault S. (2008), « Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité : analyse comparative des positions syndicales », *Travail et emploi*, n°113, p.77-91.
- Guilloux P. (1990), « Négociation collective et adaptation professionnelle des salariés aux évolutions de l'emploi », *Droit social*, n°11, p.818-832.
- Hadas-Label R. (2006), *Pour un dialogue social efficace et légitime : Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, Rapport au Premier ministre.
- Hannart M. (1969), « Accord sur la sécurité de l'emploi », *Projet*, avril, p.494-498.
- Institut Montaigne (2011), *Reconstruire le dialogue social*, Rapport Institut Montaigne et Entreprise & Personnel.
- Jobert A., Saglio J., 2005, *La mise en œuvre des dispositions de la loi du 4 mai 2004 permettant aux entreprises de déroger aux accords de branche*, Rapport pour la Direction des relations du travail, CRISTO-IDHE.
- Kramarz F., Lyon-Caen A. (2008), « Questions sur l'accord du 23 janvier sur la modernisation du marché du travail », *Revue de droit du travail*, mars, p.146-151.
- Langlois P. (2008), « Une loi négociée », *Droit social*, n°3, p.346-348.
- Lescure (de) E. (2004), *La construction du système français de formation professionnelle continu. Retour sur l'accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971*, Paris, L'Harmattan.
- Loos J. (1983), « Accord de contenu ou accord de méthode ? L'exemple de l'accord national interprofessionnel de 1969 sur la sécurité de l'emploi », *Sociologie du travail*, n°1, p.15-31.
- Luttringer J.-M., Willems J.-P. (2008), *Droit et politiques de formation professionnelle. Le chantier de la réforme 2007-2008*, Paris, Demos.
- Lyon-Caen G. (2001a), « A propos d'une négociation sur la négociation », *Droit ouvrier*, janvier, p.1-10.
- Lyon-Caen G. (2001b), « Un agrément, des désagréments », *Droit social*, n°4, p.377-383.
- Maggi-Germain N. (Coord.) (2014), « Réformer la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs », *Droit social*, n°3, p.196-268.
- Magniadas J. (1969), « L'accord national sur la sécurité de l'emploi », *Économie et politique*, avril-mai, p.39-47.
- Marimbert J. (2004), *Le rapprochement des services de l'emploi*, Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, Paris, La documentation française.
- Masson J.-R. (1996), « L'emploi autrement », *CFDT Aujourd'hui*, janvier-février, p.4-10.
- Matheron G. (1970), « La réforme du Conseil National du Patronat Français », *Droit social*, n°11, p.477-482.
- Medef (sous la direction de Laurence Parisot) (2007), *Besoin d'air*, Paris, Le Seuil.

- Mériaux O. (1999), *L'action publique partagée. Force et dynamique institutionnelle de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse, Grenoble, Institut d'Études Politiques.
- Mériaux O. (2015), *Étude sur le suivi et l'évaluation des accords nationaux interprofessionnels*, Pacte, CFDT, Agence d'objectifs IRES.
- Mériaux O., Kerbourc'h J.-Y., Seiler C., 2008, *Évaluation de la loi du 4 mai 2004 sur la négociation d'accords dérogatoires dans les entreprises*, DARES, Documents d'études, n° 140.
- Merle V., Lichtenberger Y. (2001), « Formation et éducation tout au long de la vie : deux réformes, un même défi », *Formation Emploi*, n°76, p.169-190.
- Mignot G. (2010), *Les jeunes et l'emploi*, Cahier LASAIRE, n°40.
- Ministère du Travail (1996), *La négociation collective en 1995*, Paris, La documentation française.
- Ministère du Travail (2022), *La négociation collective en 2021*, Paris, La documentation française.
- Morin M.-L. (1996), « L'articulation des niveaux de négociation dans l'accord interprofessionnel sur la politique contractuelle du 31 octobre 1995 », *Droit social*, n°1, p.11-17.
- Morin M.-L. (1998), « La loi et la négociation collective : concurrence ou complémentarité », *Droit social*, n°5, p.419-429.
- Narritsens A. (2006), « L'accord d'unité d'action CGT-CFDT », *Cahiers de l'Institut CGT d'histoire sociale*, n°97, p.6-11.
- Offerlé M. (2020), « Adieu au patronat ? Du CNPF au Medef », *Cahiers de l'Institut CGT d'histoire sociale*, n°153, p.6-11.
- Péry N. (1999), *La formation professionnelle. Diagnostics, défis et enjeux*, Contribution du secrétariat d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle, Paris, La documentation française.
- Radé C. (2010), « De l'accord national interprofessionnel », *Droit social*, n°3, p.284-288.
- Ray J.-E. (2004), « Les curieux accords dits 'majoritaires' de la loi du 4 mai 2004 », *Droit social*, n°6, p.590-600.
- Ray J.-E. (2008), « Un accord en devenir », *Droit social*, n°3, p.272-279.
- Rehfeldt U. (2001), « La 'rifondazione' del sistema francese delle relazioni sociali », *Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori*, II-4, p. 211-228.
- Reynaud J.-D. (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, A.Colin.
- Reynaud J.-D. (1995), *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octares.
- Riboud A. (1987), *Modernisation, mode d'emploi*, Rapport au Premier ministre, Paris, UGE.
- Rigaudiat J. (1996), *Réduire le temps de travail*, Paris, Syros.
- Roger P. (2000), « Medef. La stratégie du saut à l'élastique », *Analyses et documents économiques* (CGT), n°82, p.10-14
- Roger P. (2002), « Le Medef ou les infortunes de la refondation sociale », *Analyses et documents économiques* (CGT), n°89, p.25-31.
- Roy-Loustaunau C. (2008), « Le nouveau CDD : un mauvais ... projet », *Droit social*, n°3, p.307-310.
- Santelman P. (2000), « La formation professionnelle continue à l'épreuve de la relation État/partenaires sociaux », *Droit social*, n°5, p.521-528.
- Sellier F. (1984), *La confrontation sociale en France 1936-1981*, Paris, PUF.
- Sellier F. (1986), « Aménagement du temps de travail, articulation entre niveaux de négociation et conflits entre syndicats », *Droit social*, n°11, p.773-778.
- Soubie R. (1984), « La négociation sur l'adaptation des conditions d'emploi », *Droit social*, n°6, p.429-432.
- Soubie R. (1985), « Après les négociations sur la flexibilité », *Droit social*, n°2, p.95-99 ; n°3, p.221-224 ; n°4, p.290-293.
- Soubie R. (2001), « Une évolution, oui, pas une révolution », *Personnel*, n°422, p.41-42.
- Soubie R. (2007), « L'emploi et le dialogue social, enjeux majeurs de l'après-élection », *Droit social*, n°4, p.383-387.
- Souriac M.-A. (2009), « Les réformes de la négociation collective », *Revue de Droit du Travail*, Janvier, p.14-23.
- Supiot A. (2003), « Un faux dilemme : la loi ou le contrat », *Droit social*, n°1, p.59-71.

- Théry M. (2000), « L'adaptation de l'assurance chômage à la nouvelle donne du travail », *Droit social*, n°7-8, p.739-743.
- Tissandier H. (1997), « L'articulation des niveaux de négociation : à la recherche de nouveaux principes », *Droit social*, n°12, p.1045-1051.
- Tuchszirer C. (2001), « Le PARE, outil d'un nouveau parcours d'insertion pour les chômeurs ? », *Droit social*, n°4, p.393-397.
- Tuchszirer C. (2002), « Réforme de l'assurance chômage : du PAP au PAP/ND », *Revue de l'IRES*, n°38, p.51-77.
- Verdier J.-M., Langlois P. (1972), « Aux confins de la théorie des sources du droit : une relation nouvelle entre la loi et l'accord collectif », *Recueil Dalloz-Sirey*, 39^e cahier, Chronique, p.253-260.
- Verkindt P.-Y. (1995), « Sur l'accord du 6 septembre 1995 : nouvelles préretraites et embauches compensatoires », *Droit social*, n°12, p.961-964.
- Vincent C. (1997), « De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971 : l'échec d'un paritarisme négocié dans la formation professionnelle continue », *Revue de l'IRES*, n°24, p.153-174.
- Virville (de) M. (2004), *Pour un Code du travail plus efficace*, Rapport au ministre des Affaires sociales, de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, La documentation française.
- Willmann C. (2001), « Le chômeur contractant », *Droit social*, n°4, p.384-392. Willmann C. (2009), « Emploi-chômage : une modernisation du marché du travail prometteuse mais inaboutie », *Droit social*, n°3, p.335-345.

