

Qui définit l'Agenda social ?

Jacques FREYSSINET, chercheur associé à l'Ires

En avril 2022, les organisations patronales et syndicales décident d'adopter chaque année un « agenda social et économique paritaire » pour affirmer leur autonomie face à un agenda social fixé unilatéralement par le gouvernement. Cependant, au début de 2023, le gouvernement est à nouveau à l'initiative, faisant planer un doute sur la capacité qu'ont ces organisations de s'accorder sur un programme de négociations qui traduise des priorités communes.

Depuis plusieurs dizaines d'années, les organisations patronales et syndicales se sont confrontées aux gouvernements sur le point de savoir qui aurait la responsabilité de fixer le contenu de l'agenda social. L'enjeu porte à la fois sur le choix des thèmes, sur leurs modalités de traitement (consultation, délibération sociale, négociation interprofessionnelle...) et sur la nature des résultats (diagnostic partagé, position commune, accord interprofessionnel, loi...).

L'année 2023 fournit un nouvel exemple de l'imbrication des initiatives et des procédures ; elle est rendue plus complexe par le chevauchement des calendriers. Le premier semestre voit en effet l'achèvement de négociations programmées par des agendas antérieurs alors que, dans le même temps, se juxtaposent des démarches disjointes visant à fixer un nouvel agenda.

Au premier semestre 2023, l'héritage de tensions antérieures

À diverses reprises au cours des dernières décennies, les organisations patronales et syndicales ont défini un programme de travail avec l'objectif explicite d'échapper à une tutelle des pouvoirs publics sur la définition du calendrier social tel qu'il était par exemple fixé lors de grandes « conférences sociales » ou de « sommets tripartites ». Les expériences ont mis en évidence l'intérêt et les limites de ces initiatives. Les produits des agendas autonomes ou leurs échecs donnent une mesure des domaines dans lesquels peut émerger une capacité d'initiative autonome dans la création de normes, d'institutions 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 d'abord quant à l'initiative de la production de normes interprofessionnelles, puis dans le processus de leur élaboration, enfin dans les modalités de leur validation et de leur mise en œuvre¹. Si la dernière passe d'armes se situe au cours des années 2020 et 2021, ses suites se manifestent encore au premier semestre 2023.

À l'issue d'une conférence du dialogue social, le 17 juillet 2020, un agenda social est fixé par le gouvernement pour 2020-2021. Il comprend 17 thèmes. Alors que la plupart d'entre eux relèvent de consultations ou de concertations, certains sont mentionnés comme pouvant faire l'objet de négociations interprofessionnelles². Regrettant le caractère unilatéral de l'initiative puis constatant que la surabondance du menu rend sa mise en œuvre « absolument pas réaliste », les acteurs sociaux adoptent, le 3 mars 2021, un « agenda social et économique

¹ Freyssinet J. (2023), « L'agenda social paritaire : un projet de régulation interprofessionnelle autonome », *La Revue de l'IRÉS*, n° 109, en prépublication sur le site <https://ires.fr>.

² Télétravail, santé au travail, partage de la valeur, assurance chômage, formation professionnelle et apprentissage, travailleurs des plateformes.

paritaire 2021-2022³ » ; il réunit dix thèmes dont trois sont explicitement désignés comme devant faire l'objet de négociations : formation professionnelle, modernisation du paritarisme, intelligence artificielle et emploi.

Aucun des deux agendas n'a respecté le calendrier qu'il se donnait⁴, de sorte que le premier semestre de l'année 2023 est occupé par certaines des négociations qui y étaient programmées, ce qui fournit une première illustration de la coexistence des deux stratégies rivales de pilotage du dialogue social. L'accord national interprofessionnel (ANI) sur le partage de la valeur est une composante de l'agenda social gouvernemental de 2020 tandis que deux ANI relèvent de l'agenda paritaire 2021-2022 : transition écologique et accidents du travail-maladies professionnelles.

Partage de la valeur

L'ANI du 10 février 2023⁵ est signé par toutes les organisations à l'exception de la CGT. Les réticences patronales retardent longtemps l'ouverture des discussions sur un thème que le gouvernement avait, dès juillet 2020, confié à la négociation⁶. C'est donc la procédure prévue à l'article L. 1 du Code du travail (dite « procédure Larcher ») qui s'applique⁷ : le 16 septembre 2022, le ministre du Travail adresse aux organisations un document d'orientation⁸. L'opposition de départ est claire entre les syndicats qui réclament et le patronat qui refuse l'inclusion des salaires dans l'ordre du jour de la négociation. Le compromis trouvé avec les quatre syndicats signataires se situe dans le cadre des orientations formulées par le gouvernement en termes très généraux : si l'accord ne traite que des formes non salariales de partage de la valeur (participation, intéressement, épargne salariale, prime de partage de la valeur, actionnariat salarié), il contient l'affirmation du principe de non-substitution entre les salaires et les dispositifs dits de « partage de la valeur », sans cependant que soient précisés des mécanismes de contrôle du respect de ce principe ou de sanction de sa violation.

Les quatre syndicats signataires ont des appréciations voisines, plus ou moins positives : l'accord est faiblement normatif ; il est limité dans son champ et dans son contenu, mais il n'est pas possible d'ignorer les avancées qu'il contient, en particulier pour les entreprises de 11 à 50 salariés⁹. La CGT rejette l'accord : si elle n'est pas hostile à la généralisation de l'intéressement et de la participation, elle a « mis en préalable à toute négociation la question des salaires socialisés ».

La transcription de l'accord illustre l'ambiguïté des rapports entre pouvoirs publics et acteurs sociaux. Certes le gouvernement affirme dès la signature sa volonté de respecter strictement le contenu de l'accord, mais un problème émerge aussitôt : le ministère du Travail estime que n'appartiennent pas au domaine législatif les dispositions qui relèvent de « bonnes pratiques » ou de « mesures de communication » et que tel est le cas de

³ La CGT n'est pas signataire de l'agenda, mais elle participera à toutes les négociations qui y sont programmées.

⁴ Dans le cadre de l'agenda social gouvernemental, deux accords nationaux interprofessionnels (ANI) ont été signés en 2020 sur le télétravail et sur la santé au travail. Au terme de l'année 2022, un seul thème de l'agenda social et économique paritaire 2021-2022 a fait l'objet d'un ANI *stricto sensu*, celui portant sur la modernisation du paritarisme (voir *infra*) ; la formation professionnelle a donné lieu à un accord cadre sans portée normative ; la justice prud'homale a été l'objet de « propositions communes ».

⁵ Accord relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise.

⁶ En revanche, la question ne figure pas dans l'agenda paritaire 2021-2022.

⁷ À partir du 31 janvier 2007, la loi sur la modernisation du dialogue social (loi Larcher) 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.

⁸ Ministère du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion, *Négociation interprofessionnelle sur le partage de la valeur au sein des entreprises*, Document d'orientation, 16 septembre 2022.

⁹ Les sociétés de 11 à 50 salariés doivent mettre en place un dispositif de partage de la valeur dès lors qu'elles réalisent un bénéfice net fiscal d'au moins 1 % du chiffre d'affaires pendant trois années consécutives.

l'énoncé du principe de non-substitution entre salaires et dispositifs de partage de la valeur. Or, pour les syndicats signataires, l'énoncé du principe est un élément central du compromis et ils entendent le voir inscrit dans le Code du travail¹⁰. Le projet de loi du 24 mai 2023, dont l'examen au Parlement a commencé le 26 juin, confirme l'exclusion de ce principe dans la transposition législative, même si le ministre du Travail, Olivier Dussopt, s'est engagé en termes vagues à « travailler avec les partenaires sociaux et les parlementaires pour apporter des précisions à ce qui existe déjà dans le Code de travail¹¹ ». Par ailleurs, l'initiative prise par la CFDT de déposer divers amendements sur des sujets non traités par l'accord a déclenché une violente réaction de la CGPME qui menace de dénoncer l'accord. L'incident permettra de mesurer l'efficacité d'une procédure originale adoptée par les signataires de l'ANI : la création d'une « commission de suivi de la transposition ».

Cet épisode illustre la complexité des interactions qui s'établissent entre les organisations patronales et syndicales, d'une part, les pouvoirs publics (gouvernement et Parlement), d'autre part, dans la mise en œuvre de la procédure de l'agenda social et dans la détermination de ses produits.

Transition écologique

La « transition climatique et énergétique dans l'entreprise » fait partie des dix thèmes retenus le 3 mars 2021 dans l'« agenda social et économique paritaire 2021-2022 » qui est adopté par les organisations patronales et syndicales pour marquer leur volonté d'autonomie face à l'« agenda social » pour 2020-2021 fixé par le gouvernement. Alors que l'examen du thème était initialement programmé pour le deuxième semestre 2021, les discussions ne s'ouvrent que le 8 juillet 2022. À ce stade, l'enjeu n'est pas précisé : s'agira-t-il d'un accord-cadre, d'une position commune ou d'un guide méthodologique ? Après une phase de diagnostic, la négociation est ouverte et aboutit à un projet d'ANI adopté le 11 avril 2023¹².

La modestie de l'objectif est affichée dans son préambule : « Les outils juridiques existants offrent un cadre qui permet d'organiser le dialogue social prenant en compte les enjeux environnementaux selon des modalités adaptées à chaque entreprise et aux branches professionnelles. L'objet de cet accord est de faciliter et d'encourager leur appropriation par les acteurs sociaux dans l'entreprise (...) mais également dans les branches professionnelles. » De ce fait, l'essentiel du texte est constitué par une présentation minutieuse des dispositions du Code du travail qui s'appliquent au dialogue social sur les questions environnementales. Pour Leïla de Comarmond, l'accord n'est « ni normatif, ni prescriptif (...) ; il ne crée pas de droits nouveaux pour les salariés, ni d'obligations nouvelles pour les entreprises¹³ » ou, selon les termes de Jérôme Lepeyre, « reprenant des dispositions préexistantes, ce projet d'accord a vocation à constituer une sorte de “boîte à outils” pour aider les partenaires sociaux d'entreprise et de branche à se saisir de la problématique environnementale¹⁴ ». S'il est d'accord sur ce constat (« l'ANI fournit une boîte à outils » ; « il ne contient aucune règle impérative »), Jean-Emmanuel Ray n'en donne pas moins une appréciation positive : la *soft law* et les incitations peuvent être efficaces ; l'accord oriente vers la recherche de solutions concrètes consensuelles au plus près du terrain¹⁵.

Dans ces conditions, si l'approbation de l'accord ne pose aucun problème aux trois organisations patronales, son appréciation est moins évidente pour les syndicats. Le jugement positif des deux syndicats signataires s'exprime en termes modérés. Pour la CFDT, l'accord contient des « messages essentiels » sur le rôle clé des entreprises et sur la nécessité du dialogue social. La CFTC approuve « un accord à portée pédagogique » qui donne des pistes de réflexion et des exemples de bonnes pratiques. La CGT, la CGT-FO et la CFE-CGC rejettent un texte qui se

¹⁰ CFDT, FO, CFE-CGC, CFTC, *PJL portant transposition de l'ANI relatif au partage de la valeur*, Lettre au ministre du Travail, 5 mai 2023.

¹¹ *Liaisons sociales quotidien*, 26 mai 2023, p. 3.

¹² Accord relatif à la transition écologique et au dialogue social.

¹³ *Les Échos*, 12 avril 2023.

¹⁴ *Aef info*, Dépêche n° 690697, 12 avril 2023.

¹⁵ « Dialogue social et écologie : l'ANI du 11 avril 2023 décrypté par Jean-Emmanuel Ray », *Liaisons sociales Quotidien*, n° 18814, 13 juin 2023.

borne à rappeler la loi et ne crée aucun droit nouveau. Cependant, comme elles n'exercent pas leur droit d'opposition, l'accord est juridiquement valable puisque signé par deux syndicats dont l'audience cumulée dépasse le seuil de 30 %.

Accidents du travail – maladies professionnelles

Le fonctionnement de la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la Sécurité sociale (AT-MP) fait également partie des thèmes retenus dans l'« agenda social et économique paritaire 2021-2022 ». Des réunions pour établir un diagnostic partagé se déroulent entre juillet et décembre 2022 et s'achèvent avec la mise au point d'un document validé par toutes les organisations¹⁶. Sur cette base, les négociations aboutissent à l'accord du 15 mai 2023 construit sur le triptyque « prévention, réparation et gouvernance de la branche »¹⁷. À l'image de la négociation sur la transition écologique, la tension entre organisations patronales et syndicales porte sur la nature du texte : se limitera-t-il à l'énoncé de principes généraux supposés consensuels ou contiendra-t-il des dispositions concrètes au bénéfice des salariées et des salariés ?

Si l'ANI rappelle le détail des dispositions contenues dans la législation ou dans des ANI précédents, s'il énonce de nombreux objectifs en termes généraux, il définit aussi des éléments précis et chiffrés générateurs de droits nouveaux ou porteurs de moyens accrus (accroissement du budget prévention, élargissement ou assouplissement des conditions d'accès à certaines prestations). En matière de gouvernance, il demande que la branche soit reconnue comme autonome au sein de la Sécurité sociale avec une gestion strictement paritaire. L'enjeu est, entre autres, de lutter contre un éventuel transfert par l'État des excédents du régime vers d'autres usages. Ces dernières composantes de l'accord expliquent qu'il ait fait l'objet d'une approbation par la CFDT, la CGT-FO, la CFTC et la CFE-CGC, mais aussi par la CGT, fait exceptionnel dans la période récente.

Les dispositions de l'accord devront le plus souvent bénéficier soit d'une transcription législative (par exemple, la gouvernance, les prestations), soit d'une intégration dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche AT-MP 2023-2027 (par exemple, l'utilisation des excédents).

Quel agenda pour le reste de l'année 2023 ?

Au cours des premiers mois de l'année 2023, ce sont les pouvoirs publics et non les acteurs sociaux qui prennent l'initiative de propositions voire de mises en demeure sur le contenu de l'agenda social. D'une part, les organisations patronales et syndicales sont peu disponibles parce qu'engagées dans trois négociations héritées des agendas antérieurs (voir *supra*) tandis que les syndicats, mobilisés sur le conflit des retraites, ne souhaitent pas offrir aux pouvoirs publics l'occasion de détourner l'attention vers d'autres domaines. D'autre part et symétriquement, ces derniers souhaitent afficher de nouveaux enjeux pour démontrer leur volonté de réforme sociale et tenter de tourner la page du conflit sur les retraites. Ceci explique le décalage, à première vue surprenant, entre les calendriers avancés de part et d'autre.

Des incitations répétées de la part des pouvoirs publics

Le 17 avril 2023, lors d'une allocution télévisée, le président de la République esquisse un programme : « J'ai proposé de recevoir les organisations patronales et syndicales (...). Cela, afin d'ouvrir sans aucune limite, sans

¹⁶ CFDT, CGT, CFE-CGC, CFTC, FO, CPME, MEDEF, U2P, *La branche des accidents du travail et les maladies professionnelles. Diagnostic partagé des partenaires sociaux*, Conclusion des discussions paritaires du 1^{er} décembre 2022.

¹⁷ ANI du 15 mai 2023 : *Branche AT/MP : un consensus social réaffirmé par une prévention ambitieuse, une réparation améliorée et une gouvernance paritaire renforcée*.

aucun tabou une série de négociations sur des sujets essentiels : améliorer les revenus des salariés, faire progresser les carrières, mieux partager la richesse, améliorer les conditions de travail, trouver des solutions à l'usure professionnelle, accroître l'emploi des seniors et aider aux reconversions. Ce nouveau pacte de la vie au travail sera construit dans les semaines et les mois qui viennent, par le dialogue social ».

Le 26 avril, la Première ministre, Élisabeth Borne présente la feuille de route du gouvernement. Parmi les « chantiers à trois mois », il contient une partie consacrée à l'agenda social :

- décliner les chantiers de négociation ouverts par les partenaires sociaux :
 - transposer l'accord national interprofessionnel sur le partage de la valeur (avant l'été) ;
 - transposer l'accord de la branche « accident du travail et maladie professionnelle » ;
- bâtir un nouvel agenda social avec les partenaires sociaux, afin d'élaborer un nouveau « pacte de la vie au travail » (d'ici le 14 juillet avec, début 2024, un projet de loi « Travail » pour décliner le fruit des négociations sur le « pacte de la vie au travail ») :
 - améliorer le revenu des salariés ;
 - faire progresser les carrières et la possibilité des reconversions ;
 - travailler sur la gestion des temps avec le compte épargne temps universel ;
 - améliorer les conditions de travail ;
 - prévenir l'usure professionnelle ;
 - développer l'emploi des seniors ;
 - aborder la suite des chantiers sur la réforme de l'assurance chômage et leur calendrier.

Le 23 mai, le ministre du Travail, Olivier Dussopt, apporte des précisions sur certains points :

- la transcription de l'ANI sur le partage de la valeur doit faire l'objet d'un projet de loi (il est actuellement en cours de discussion au Parlement – voir *supra*) ;
- sur l'emploi des seniors, une négociation devrait être menée d'ici la fin de l'année 2023 pour une loi de transcription début 2024 ;
- en ce qui concerne l'assurance-chômage, les règles d'indemnisation ont été établies par le gouvernement jusqu'au 31 décembre 2023. Les règles qui s'appliqueront ensuite devront être fixées après une période de concertation sur la lettre de cadrage du gouvernement (« avant l'interruption de l'été ») et après une négociation interprofessionnelle dont la durée est limitée à quatre mois. En revanche, la négociation sur la gouvernance du régime est jugée « moins urgente ».

Notons que ni le projet de loi plein emploi, ni celui sur l'immigration, qui n'entrent pas dans le cadre de la « procédure Larcher », n'ont fait l'objet d'une concertation officielle avec les acteurs sociaux¹⁸.

Ainsi l'agenda social 2023, sans avoir été l'objet d'une adoption globale explicite, est étroitement encadré par des propositions ou injonctions des pouvoirs publics. Cette attitude fait contraste avec la difficile mise en œuvre de la procédure de l'agenda paritaire autonome.

Une initiative retardée des acteurs sociaux

Dans le cadre de leur agenda paritaire autonome 2021-2022, les organisations patronales et syndicales, à l'exception de la CGT, signent le 14 avril 2022 un accord sur la modernisation du paritarisme¹⁹. Il prévoit la mise en œuvre permanente d'un agenda économique et social partagé : en début d'année, l'agenda détermine avec des priorités fixées paritairement d'une part, « la liste des chantiers à ouvrir, dans un cadre annuel ou pluriannuel,

¹⁸ La composante principale du projet de loi « Plein emploi » concerne la création de France Travail. Son contenu s'appuie sur un rapport dont la préparation a été suivie par un « comité des parties prenantes » qui comptait parmi ses membres des représentants des « partenaires sociaux » (Thibault Guilluy, Mission de préfiguration France Travail, *Rapport de synthèse de la concertation*, avril 2023).

¹⁹ ANI pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation.

ainsi que le calendrier prévisionnel des discussions » ; d'autre part, « la liste des accords/dispositifs devant faire l'objet d'une évaluation, ainsi que la nature de ces évaluations » (Point II.1.2). L'année 2023 aurait dû constituer la première occasion d'application de cette procédure.

Or ce n'est que le 2 mai que les trois organisations patronales proposent aux dirigeants syndicaux une réunion « pour discuter de notre méthode et déterminer par nous-mêmes l'agenda de négociation que nous souhaitons pour les prochains mois ». S'appuyant sur les résultats de l'agenda autonome 2021-2022, elles affirment : « Nous faisons vivre la démocratie sociale et démontrons que le dialogue est possible pour avancer sur de nombreux sujets, choisis d'un commun accord, sans qu'il soit besoin d'une lettre de cadrage du gouvernement ». Elles rappellent les garanties qu'elles ont demandé : « lors de la réunion du 18 avril avec le président de la République, les organisations patronales ont même obtenu que, si nous acceptions ensemble d'ouvrir des négociations sur des sujets que nous choisirions, certains principes fondamentaux seraient respectés : pas d'interférence gouvernementale dans la négociation, un délai raisonnable pour aboutir et enfin une retranscription fidèle de l'accord quand la négociation aboutit²⁰ ». Les signataires estiment trop tardive la date du 5 juin 2023 retenue pour leur prochaine réunion.

Cependant, la réunion n'est pas avancée et prend la forme d'une visioconférence entre les huit dirigeants. Dans l'intervalle, l'intersyndicale a défini le 30 mai 2023 une vaste liste de thèmes de revendications : salaires, pouvoir d'achat et partage des richesses ; égalité femmes-hommes ; dispositifs de conversion et retraites progressives pour les seniors ; réforme des ordonnances travail ; rétablissement des critères de pénibilité supprimés en 2017...

Si l'on considère les ambitions affichées par la lettre des organisations patronales et l'ampleur des thèmes avancés par les syndicats, la visioconférence fait l'effet d'une douche froide. Le patronat n'envisage de négociations que sur deux thèmes. Le premier concerne les parcours professionnels, en y incluant l'emploi des seniors, ce qui correspond à un élargissement du thème déjà défini par le gouvernement. Le second thème porterait sur les retraites complémentaires (Agirc-Arrco), ce qui s'impose puisque l'accord précédent du 10 mai 2019 arrive à son terme. Le patronat refuse une négociation interprofessionnelle sur les salaires en renvoyant la question au niveau des branches et des entreprises. Sur l'indemnisation du chômage, les positions sont si éloignées (notamment sur la cyclicité) qu'une négociation semble difficile. Une nouvelle réunion n'est envisagée que pour fin juin ou début juillet, ce qui semble tardif pour établir un agenda paritaire 2023.

L'ANI de 2022 sur la modernisation du paritarisme donne un caractère permanent à la procédure de construction d'un agenda par lequel les organisations patronales et syndicales veulent affirmer à l'égard du gouvernement leur capacité d'initiative autonome. Cependant, dès 2023, la démarche se heurte au volontarisme des pouvoirs publics tandis qu'elle semble victime de l'étranglement du champ dans lequel les acteurs sociaux peuvent trouver un accord pour ouvrir des négociations autonomes. Un tripartisme dissymétrique et multiforme, hérité d'une longue histoire, semble rester une caractéristique inéliminable du système français de relations professionnelles.

²⁰ *aef info*, Dépêche n° 691699, 3 mai 2023.