

La négociation interprofessionnelle en 2025 : une inversion de tendance ?

Jacques FREYSSINET – chercheur associé à l'Ires

Ouverte à l'initiative des pouvoirs publics, la négociation sur un « pacte de la vie au travail » échoue le 10 avril 2024, ce qui entraîne le refus d'agrément de l'accord du 10 novembre 2023 sur l'assurance chômage. Au terme du premier semestre 2024, les perspectives de la négociation interprofessionnelle paraissent durablement compromises. Or, six mois plus tard, trois accords sont signés dont deux portent sur des thèmes qui n'avaient pas trouvé de solution dans la période précédente. Quels sont les facteurs de ce renversement de situation ? La question renvoie à celle des conditions d'une capacité de régulation autonome des acteurs sociaux.

Le « Pacte de la vie au travail » : les conditions et les conséquences d'un échec

Dans une allocution du 17 avril 2023, le président de la République souhaite l'adoption d'un « pacte de la vie au travail (...) construit dans les semaines et les mois qui viennent par le dialogue social ». Le thème ne figure pas dans le projet d'agenda social adopté le 3 juillet 2023 par les organisations patronales et syndicales (à l'exception de la CGT). La négociation ne s'ouvre qu'à la suite d'un document d'orientation qui leur est adressé le 21 novembre par le gouvernement. Entamée le 22 décembre 2023, elle prend fin le 10 avril 2024 lorsque les syndicats sont unanimes pour rejeter les dernières propositions du patronat¹.

L'échec de cette négociation a un effet en retour sur l'accord du 10 novembre 2023 relatif à l'assurance chômage signé, du côté syndical, par la CFDT, la CFTC et FO. Mis en demeure par le document de cadrage du gouvernement de réaliser de substantielles économies sur l'indemnisation, les signataires n'y répondent que partiellement dans cet accord. Ils renvoient pour le reste à un avenant établi sur la base des dispositions relatives à l'emploi des seniors qui seraient contenues dans le futur accord sur le « pacte de la vie au travail ». Leur texte contient un engagement chiffré : « les parties conviennent d'ores et déjà que l'impact budgétaire des mesures relatives aux seniors visées à l'alinéa précédent entraîne une moindre dépense au minimum de 440 millions d'euros sur la période » (article 3). L'absence d'accord sur le « pacte de la vie au travail » permet aux pouvoirs publics de considérer que l'accord sur l'assurance chômage est incomplet et de refuser l'agrément de la convention qui en résulte. L'assurance chômage reste donc gouvernée par l'État.

Ainsi, au printemps 2024, le pessimisme s'impose sur l'effectivité de la négociation interprofessionnelle et, plus largement, sur la capacité des acteurs sociaux à mettre en œuvre une régulation sociale autonome.

Deux négociations liées et ... trois accords

Fin août et début septembre, le Medef puis l'U2P invitent à une reprise des négociations interprofessionnelles. Après l'entrée en fonction du gouvernement Barnier, la nouvelle ministre du Travail adresse, le 9 octobre 2024, une lettre aux organisations patronales et syndicales exprimant le souhait d'une reprise des négociations sur l'assurance chômage et l'emploi des seniors. L'assurance chômage ne fait pas l'objet d'un nouveau document de cadrage. Cependant, la ministre invite les négociateurs « à proposer des mesures permettant de générer annuellement 400 millions d'euros d'économies supplémentaires ». Le second thème, l'emploi des seniors,

¹J. Freyssinet, « L'échec d'une négociation multidimensionnelle sur le travail », *Éclairages*, n° 29, avril 2024, <https://ires.fr/publications/eclairages/eclairages-29/>.

correspond à l'une des questions traitées précédemment dans le cadre du « pacte de la vie au travail ». Il ne fait pas l'objet d'un document d'orientation. Cette attitude traduit, à l'égard des organisations patronales et syndicales, une attitude fort différente de celle du précédent gouvernement. Il n'y a, de plus, pas de trace d'interventions ouvertes du gouvernement dans le déroulement des négociations.

Celles-ci sont ouvertes le 22 octobre 2024. Elles sont menées en parallèle et aboutissent, le 14 novembre suivant, à l'adoption de trois accords après adjonction de dispositions séparées sur l'évolution du dialogue social.

L'assurance chômage

Les organisations signataires de l'accord du 10 novembre 2023 entendent le conserver comme base et ne le modifier que par un avenant. La négociation est dominée par le choix des mesures génératrices des économies exigées par le gouvernement et par la recherche de contreparties peu coûteuses qui offrent des améliorations de certaines conditions d'indemnisation.

Sans entrer dans le détail des dispositions complexes de l'accord, les chiffrages réalisés par les services de l'Unédic pour les quatre années d'application de l'accord (2025-2028) permettent d'identifier les priorités retenues afin de satisfaire les contraintes financières :

- refonte de l'indemnisation des créateurs-repreneurs d'entreprise : 1,49 milliard d'euros ;
- mensualisation du calcul de l'indemnisation : 1,20 milliard d'euros ;
- coefficient de réduction pour les frontaliers : 0,71 milliard d'euros ;
- indemnisation des seniors (décalage immédiat des bornes d'âge et décalage progressif de l'âge pour le maintien des allocations) : 0,45 milliard d'euros.

Les améliorations portent, pour l'essentiel, sur la réduction de six à cinq mois de la durée minimum de cotisation pour les primo-demandeurs d'emploi et pour les frontaliers (0,50 milliard d'euros).

Par ailleurs, la confirmation de la suppression de la cotisation supplémentaire patronale de 0,05 %, même si elle repoussée au 1^{er} mai 2025, aura un coût de 1,43 milliard d'euros.

Au total, sur la durée de la convention et en tenant compte de diverses mesures de moindre importance, près de 2,6 milliards d'euros d'économies seraient réalisés.

La convention de mise en œuvre de l'accord est agréée le 20 décembre 2024 avec deux exclusions importantes. En premier lieu, la réduction à cinq mois de la durée minimum de cotisation des primo-demandeurs requiert une modification de la loi ; elle est donc renvoyée à une ratification législative. En second lieu, les mesures concernant les frontaliers sont jugées contraires au règlement européen de 2004, point qui avait déjà été soulevé par les syndicats lors des négociations.

L'agrément de l'accord met fin à la période ouverte en juillet 2019 durant laquelle l'État avait fixé seul les règles du régime.

L'emploi des seniors

Rebaptisé « en faveur de l'emploi des salariés expérimentés », l'accord du 14 novembre 2024 ne reprend que certains chapitres du projet plus vaste du « pacte de la vie au travail » qui avait échoué le 10 avril 2024. Cet échec était principalement lié à quatre points de désaccord apparus au cours des négociations entre les organisations patronales et syndicales : la création d'un compte épargne-temps universel, la fusion des différents dispositifs de reconversion des salariés, le remplacement du contrat à durée déterminée senior par un contrat à durée indéterminée (CDI), la reconnaissance d'un droit des salariés à la retraite progressive. Si la réduction du périmètre de la négociation faisait disparaître les deux premiers objets de litige, les deux seconds subsistaient :

- le CDI senior, rebaptisé CDI « fin de carrière » au cours de la précédente négociation, est désormais qualifié « contrat de valorisation de l'expérience » sans pour autant changer de nature. Son acceptation par les syndicats signataires constitue une concession significative. L'employeur peut mettre fin au contrat lorsque le salarié atteint l'âge légal de la retraite s'il peut la liquider à taux plein. L'employeur est alors exonéré de sa contribution de 30 % sur l'indemnité de mise à la retraite. En revanche, le patronat abandonne sa demande d'exonération des cotisations à l'assurance chômage. Seule contrepartie, le contrat prend un caractère expérimental pour une durée de cinq ans avec une évaluation par un comité de suivi ;
- en ce qui concerne les fins de carrière, à côté du cumul emploi-retraite et du passage à temps partiel que l'employeur est libre d'accepter ou de refuser, la revendication syndicale d'un droit du salarié à la retraite progressive n'est toujours pas acceptée par le patronat. Cependant, si l'employeur est toujours libre de refuser une demande, sa réponse devra être « écrite et motivée » et le salarié pourra saisir les élus du CSE ;
- la contrepartie immédiate au bénéfice des salariés concerne la création d'un entretien professionnel de mi-carrière qui accompagnera la visite médicale au voisinage du 45^e anniversaire ainsi que d'un entretien de fin de carrière à la veille du 60^e anniversaire ;
- enfin, une négociation sur l'emploi et le travail des seniors doit s'engager tous les trois ans dans les branches où existe une convention collective ou un accord professionnel. Il en est de même dans les entreprises d'au moins 300 salariés ; en cas d'échec de la négociation, un plan d'action unilatéral peut y être adopté, mais il ne s'agit que d'une « bonne pratique » et non d'une obligation.

L'évolution du dialogue social

Le troisième accord, établi le même jour, n'est pas un accord de contenu. Il exprime un souhait commun et un engagement patronal. Le souhait s'adresse au législateur pour demander la suppression de la limite de trois mandats pour les élus du CSE, limite qui avait été introduite par l'une des ordonnances de 2017. L'engagement porte sur l'ouverture en 2025 d'une négociation sur la valorisation des parcours syndicaux.

Encadré 1 – Régulation sociale paritaire : quelques dates depuis 2017

- 22 février 2018 : ANI sur l'assurance chômage et ANI sur la formation professionnelle
- 3 mars 2021 : Agenda social et économique paritaire 2021-2022
- 14 avril 2022 : ANI sur la modernisation du paritarisme (dialogue social continu)
- 3 juillet 2023 : Agenda social des partenaires sociaux
- 10 novembre 2023 : ANI sur l'assurance chômage
- 10 avril 2024 : échec de la négociation sur le « Pacte de la vie au travail »
- 14 novembre 2024
 - Avenant à l'ANI du 11 novembre 2023 sur l'assurance chômage
 - ANI en faveur de l'emploi des salariés expérimentés
 - ANI sur l'évolution du dialogue social

Priorités et diagnostics des différentes organisations

Ainsi, après un accord non agréé sur l'assurance chômage et l'échec de la négociation sur un pacte de la vie au travail, le dialogue social trouve une nouvelle vigueur pour aboutir à trois accords qui font l'objet de signatures majoritaires. On peut s'interroger sur les raisons et les résultats de cette embellie. Par ailleurs, s'il n'est pas surprenant que les différences d'appréciation soient manifestes selon les organisations, il est instructif de repérer les points retenus par chacune d'entre elles pour justifier ses choix de signature ou de non-signature. Avant d'en faire l'inventaire, on doit au préalable mettre en évidence une préoccupation commune.

Une préoccupation commune

Marquées par les échecs précédents et inquiètes devant l'incertitude qui règne dans le champ politique, les organisations patronales et syndicales voient l'importance de la démonstration dans ce contexte d'une capacité de régulation autonome des acteurs sociaux.

Sans remonter trop loin dans l'histoire des négociations interprofessionnelles, les dernières péripéties illustrent la tension qui règne dans le champ social depuis l'élection d'Emmanuel Macron entre la régulation publique et la régulation négociée.

- Le climat est d'abord conflictuel. Les ordonnances 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.
- Ainsi, fait exceptionnel à l'époque, les dirigeants des huit organisations patronales et syndicales 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, les pouvoirs publics annoncent pour le 17 juillet une réunion multilatérale présidée par le chef de l'État qui serait destinée à élaborer un « nouveau contrat social » dont certains thèmes seulement seraient renvoyés à la négociation interprofessionnelle. De ce fait, la perspective d'un agenda social autonome est suspendue.
- C'est, à nouveau, l'exécutif qui prend l'initiative aussitôt après la désignation de Jean Castex comme Premier ministre. À 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 aux fins de « concertation ». Plusieurs d'entre eux sont présentés par le gouvernement comme objets possibles de négociations interprofessionnelles.
- Jugeant irréaliste l'agenda social tripartite du gouvernement, les organisations patronales et syndicales reprennent l'initiative et adoptent, le 3 mars 2021, un « agenda social et économique paritaire 2021-2022 ».
- Dans ce cadre, l'ANI du 14 avril 2022 qui porte sur la modernisation du paritarisme instaure un dialogue social continu dans le cadre d'un agenda économique et social paritaire. 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 et la liste des accords/dispositifs devant faire l'objet d'une évaluation, ainsi que la nature de ces évaluations ».
- Le 26 avril 2023, la nouvelle Première ministre, Élisabeth Borne, présente sa feuille de route qui inclut la construction d'un « nouvel agenda social avec les partenaires sociaux » et en détaille les thèmes. En réaction, les organisations patronales et syndicales (à l'exception de la CGT) adoptent le 3 juillet suivant un « agenda social des partenaires sociaux » avec un menu différent.
- Enfin, comme nous l'avons vu (voir *supra*), c'est la ministre du Travail du gouvernement Barnier qui invite, le 9 octobre 2024, les organisations à négocier sur l'assurance chômage et l'emploi des seniors.

Si les organisations patronales et syndicales se saisissent de l'occasion, elles sont aussi placées devant le défi de démontrer leur capacité de régulation sociale. Une puissante incitation à conclure est créée par l'incertitude engendrée par la situation politique : trois Premiers ministres en un semestre, absence de majorité parlementaire après la dissolution. La rédaction simultanée de trois accords en fournit la démonstration. Si elle en constitue le résultat principal, elle n'interrompt pas le mouvement. Le 22 novembre, un avenant prolonge jusqu'à la fin de 2025 le contrat de sécurisation professionnelle. Retardée ou interrompue par d'autres urgences, la négociation sur la gouvernance des groupes de protection sociale, inscrite pour le 2^e semestre 2021 dans l'agenda social et économique paritaire 2021-2022 (voir *supra*), s'ouvre en avril 2024 après une phase de diagnostic partagé. Son objectif principal est, face à une technocratie parfois envahissante, de renforcer le poids des organisations patronales et syndicales dans la définition de la stratégie des organismes paritaires de la protection sociale. Un accord est envisagé pour le mois de février 2025. La négociation interprofessionnelle a donc repris sa vigueur et elle fournit des résultats.

Toutes les organisations soulignent qu'elles ont défini leurs positions en prenant en compte conjointement le contenu des trois accords pour apprécier l'équilibre global des acquis et des concessions. Cependant, si les trois accords du 14 novembre 2024 ont obtenu des signatures majoritaires, aucun d'entre eux n'a obtenu l'unanimité. Les combinaisons de signataires ont varié ainsi que les principaux arguments avancés pour expliquer les choix.

Tableau 1 – Organisations signataires des ANI du 14 novembre 2024

	Dialogue social	Emploi des seniors	Assurance chômage
CFDT	X	X	X
CFTC	X	X	X
FO	X	X	X
CFE-CGC	X	X	
CGT	X		
Medef	X	X	X
U2P	X	X	X
CPME		X	X

Les syndicats, soumis aux mêmes contraintes, réagissent différemment

Si tous les syndicats ont signé l'accord sur l'évolution du dialogue social, trois d'entre eux seulement ont approuvé les trois accords. Les signataires mettent l'accent sur des points différents :

- la CFDT met en exergue trois avancées principales dans l'accord sur les seniors : l'accès élargi à la retraite progressive, l'obligation de négocier et la création de deux entretiens professionnels. Sur l'assurance chômage, elle souligne les « fortes contraintes financières imposées par le gouvernement ». Dans ce cadre, ont été obtenus le renforcement des droits des primo-demandeurs et des saisonniers tandis que « des mesures d'équité » étaient adoptées pour les créateurs d'entreprise et les frontaliers. Les trois accords marquent « la relance du dialogue social » ;
- la CFTC se félicite également des mesures sur la retraite progressive et la négociation obligatoire ; hostile à un CDI senior porteur d'exonérations, elle a accepté une démarche expérimentale. Pour l'assurance chômage, les réductions de droits étaient imposées par le gouvernement ; quant aux mesures provisoires concernant les frontaliers, elle estime « plus juste que les caisses de solidarité des travailleurs français ne soient pas pénalisées par des règles européennes inéquitables » ;
- pour FO, l'accord sur l'assurance chômage permet surtout de reprendre la main sous la menace de sévères restrictions imposées par le gouvernement. L'accord sur les seniors constitue « une première étape dans la remise en cause de la réforme des retraites de 2023 ». De même, l'accord sur le dialogue social « permet pour la première fois de revenir sur les ordonnances travail de 2017 ». Les commentaires de l'organisation mettent plus l'accent sur la réaffirmation de « l'importance de la pertinence du paritarisme et de la négociation collective » face aux interventions de l'État que sur le contenu des accords qui respectent un « équilibre global » et ne contiennent aucun « recul social ».

Le contraste est évident avec la position de la CGT qui ne signe qu'avec des réserves l'accord sur le dialogue social et rejette les deux autres. L'accord sur l'assurance chômage aggrave celui de novembre 2023, en particulier pour les chômeurs âgés et pour les frontaliers. S'il offre « quelques améliorations » pour les primo-demandeurs d'emploi et les saisonniers, il contient au total « six fois plus de baisses que de hausses » ainsi qu'une réduction des cotisations patronales. L'accord sur l'emploi des seniors « se borne à de belles intentions ». Le CDI senior « constitue un effet d'aubaine pour les employeurs » et le droit à la retraite progressive, « élément déterminant de cette négociation », n'a pas été obtenu.

La position de la CFE-CGC est plus complexe. Sans surprise, elle refuse de signer l'accord sur l'assurance chômage puisqu'il confirme ce qui avait motivé son refus de signer l'accord de novembre 2023 : l'introduction

de la dégressivité sur les niveaux élevés d'indemnisation. Sur l'emploi des seniors, l'approbation n'a été décidée qu'à la majorité relative, « à l'issue d'un débat animé et dense » au sein de son comité directeur ; un « grand nombre de fédérations » ont jugé la plus-value pour les salariés « très voire trop insuffisante ». La CFE-CGC confirme ainsi une évolution récente qui fait qu'elle n'est plus, comme dans le passé, une signataire presque assurée des accords interprofessionnels.

Un point de discordance au sein du patronat

Le Medef approuve des accords « améliorant la compétitivité des entreprises » et dont l'existence « témoigne de l'efficacité et de la vitalité du dialogue social ». Il souligne que ces accords « accompagnent la mise en œuvre de la réforme des retraites ».

De même, l'U2P est signataire d'accords qui satisfont ses trois objectifs prioritaires : ils prennent en compte « les spécificités des petites entreprises » ; ils engagent une baisse des cotisations patronales d'assurance chômage ; ils replacent les partenaires sociaux « au centre du jeu social et économique ».

La CPME se distingue en étant la seule des huit organisations à rejeter l'accord sur le dialogue social. Elle ne souhaite pas « revenir sur les ordonnances travail » ni « sanctuariser les mandats syndicaux sans limite de temps et sans l'accord de l'entreprise ». Si elle approuve sans réserve l'accord sur l'assurance chômage, elle regrette la « portée limitée » de l'accord sur l'emploi des seniors qui ne comporte que « de timides avancées ». Par exemple, le CDI senior n'est que mentionné avec une application effective renvoyée à 2026.

Quelques enseignements

Les négociations interprofessionnelles ont toujours deux enjeux imbriqués. D'une part, elles sont une confrontation entre les organisations patronales et les organisations syndicales pour chercher des compromis sur des dispositions concrètes concernant les conditions d'emploi et de travail, c'est-à-dire pour envisager un accord de contenu. D'autre part, elles visent à affirmer, dans la sphère sociale, la légitimité et l'efficacité d'une régulation négociée face à la régulation étatique : les signataires de ces accords font alors front commun pour obtenir leur respect par le gouvernement.

L'incertitude de la conjoncture politique a donné, surtout pour les syndicats, une acuité particulière aux tensions qui se manifestent entre les deux fonctions de la négociation interprofessionnelle et entre les objectifs qui y sont liés.

Patronats et syndicats pouvaient craindre que l'échec de la négociation sur le « pacte de la vie au travail » et le non-agrément induit de l'accord sur l'assurance chômage ne laissent les mains libres au gouvernement pour imposer unilatéralement ses choix. Dans le même temps, la fragilité des équilibres parlementaires leur offrait une opportunité pour mettre en évidence, par contraste, leur capacité à trouver des compromis durables. La démarche offrait peu de risques aux organisations patronales qui avaient peu à craindre du législateur. En revanche, elle créait une situation complexe pour les syndicats. Dans quelle mesure était-il possible d'accepter des compromis sur les contenus qui permettraient de prendre ou de reprendre la main sur certaines normes ou certains dispositifs ?

Le cas de l'assurance chômage en constituait la composante la plus difficile à gérer. L'ex-Premier ministre, Gabriel Attal, avait préparé un décret particulièrement restrictif dont la publication, au lendemain du premier tour des élections législatives, n'avait été que suspendue. L'échec de la négociation pouvait engendrer sa réapparition ou tout autre solution répondant aux objectifs d'économies fixés par le nouveau gouvernement. Dès lors, était-il souhaitable ou acceptable de négocier sur les seules modalités de réalisation des économies en proposant une combinaison de mesures jugée la moins inéquitable et contenant quelques contreparties, même modestes ?

Sur l'emploi des seniors, la négociation précédente avait mis en évidence le refus patronal d'un droit à la préretraite et son exigence de création d'un CDI senior. L'accord ne crée pas un droit à la préretraite ; il élargit la tranche d'âge où elle devient accessible et précise les modalités d'un éventuel refus. Le CDI senior est créé, mais seulement à titre expérimental. Les contreparties portent sur les entretiens professionnels et les obligations de négocier. L'obligation de négocier, comme l'ont montré des expériences passées, n'a de conséquences que si les branches et les entreprises concernées sont disposées à lui donner un contenu et si les syndicats sont capables de l'imposer.

Enfin, l'accord sur le dialogue social consiste surtout dans une demande adressée au législateur accompagnée d'un engagement d'ouverture de nouvelles négociations interprofessionnelles.

Confrontés aux risques de réformes purement étatiques, les syndicats signataires ont accepté des concessions significatives sur les contenus avec des contreparties limitées, mais ils ont acté la réaffirmation de leurs responsabilités dans la gestion paritaire et dans la régulation sociale.