

VERS UN NOUVEAU PACTE SOCIAL ?

Claire Blondet

Antoine Rémond

Note du CEP

Janvier 2013

Vers un nouveau pacte social ?

La Conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012 a constitué l'acte fondateur de la politique sociale du gouvernement Ayrault et de la présidence Hollande. Elle s'appuie sur des éléments de continuité avec le passé (le rapport Chertier publié en 2006 ou la loi Larcher promulguée en 2007 notamment), qu'elle souhaite approfondir et mettre réellement en œuvre, voulant ainsi définir une nouvelle forme de gouvernance sociale. Cela implique la mise en responsabilité des acteurs sociaux : leur laisser plus de place dans les processus de décision des politiques publiques jusqu'à la constitutionnalisation du dialogue social. Cette volonté ne manquera pas de poser rapidement la question de la légitimité des acteurs sociaux, au travers des réformes sur la représentativité des organisations syndicales d'une part (réforme engagée en 2008 et qui devrait devenir pleinement effective cette année) et, d'autre part des organisations patronales (chantier non ouvert à cette date mais clairement posé par le gouvernement lors de la Conférence).

Lors de la Conférence sociale, le Président de la République a également formulé le vœu de construire un nouveau pacte social. Derrière le foisonnement des thèmes retenus dans la feuille de route sociale, trois se sont rapidement dégagés comme devant, par leur agencement, constituer ce pacte : la compétitivité, l'emploi et la protection sociale. Le Président de la République et le gouvernement appellent à un « compromis positif », national et global, pour faire face à la crise. Plus qu'un changement de méthode, ils demandent aux acteurs sociaux, autant qu'à eux-mêmes, de changer de « posture » en mettant en avant leurs intérêts supposés communs plutôt que leurs antagonismes, et en concluant des accords multidimensionnels de nature à permettre des changements structurels plutôt que de se cantonner à des compromis de courte durée sur des sujets spécifiques.

Une mise en perspective de la négociation collective en France et de la logique « donnant-donnant » s'impose pour comprendre pourquoi ce « compromis positif », que l'on peut assimiler à une forme de « stratégie nationale de flexicurité intégrée » prônée par la Commission européenne dès 2006, ne se pose que si tardivement en France.

L'étude de la stratégie des différents acteurs sociaux à cet égard devrait nous instruire sur leur capacité et leur volonté à s'engager dans cette démarche aujourd'hui.

Les enjeux sont de taille pour l'avenir de la politique et des relations sociales en France. Après le pacte de compétitivité décidé début novembre, l'accord sur la sécurisation de l'emploi conclu début janvier constitue un jalon de cette construction. Il faudra toutefois encore du temps pour apprécier si le compromis recherché sera noué et s'il sera jugé positif par le corps social.

1. De la conférence sociale à la négociation sur l'emploi : une nouvelle méthode de dialogue social ?

Rupture et continuité de la « méthode Hollande »

La Conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012 aboutit, après deux jours de débat entre plus de trois cents participants, à l'élaboration d'une « feuille de route sociale ». Conférence de méthode et non de contenu, l'enjeu était de préparer les réformes jugées nécessaires et de répartir les responsabilités pour y parvenir. La feuille de route est un programme de travail définissant, pour chaque sujet, la problématique, le calendrier retenu et la méthode suivie (consultation, concertation,

négociation paritaire ou tripartite, évaluation, point d'étape, projet de loi, diagnostic, etc.). Son élaboration a suscité des désaccords mais elle a finalement fait l'objet d'un compromis accepté par tous les acteurs.

La feuille de route sociale n'est pas sans rappeler l'« agenda partagé » dont la mise en œuvre avait été conseillée par le rapport Chertier¹. Celui-ci recommandait une formalisation du programme de réformes d'un gouvernement précisant d'une part le calendrier et le partage des rôles entre pouvoirs publics et acteurs sociaux pour les sujets donnant lieu à négociation et, d'autre part, les modalités de concertation envisagées pour les autres thèmes.

Comme la Conférence, la feuille de route est structurée autour d'un préambule sur la démocratie sociale et de sept thèmes : emploi, formation, rémunération, égalité professionnelle et qualité de vie au travail, redressement productif, retraites et protection sociale, fonction publique.

Le thème le plus important est celui de l'emploi, à propos duquel il était prévu une consultation sur les emplois d'avenir (qui a eu lieu dès l'été et a été suivie par la promulgation d'une loi le 26 octobre 2012), une négociation sur les contrats de génération (qui a abouti en un mois à la signature d'un accord national interprofessionnel par l'ensemble des acteurs sociaux ; le projet de loi est actuellement débattu au Parlement), une sur la sécurisation de l'emploi (démarrée en octobre et conclue le 11 janvier 2013), et une sur les travailleurs handicapés. Étaient programmés par ailleurs une conférence sur la lutte contre la pauvreté (qui a eu lieu les 10 et 11 décembre), des évaluations de l'accord de 2008 sur la modernisation du marché du travail et des aides publiques aux entreprises, un travail de prospective relatif à la sécurisation des parcours professionnels, un point sur les actions engagées dans la lutte contre le travail illégal.

Outre celles sur l'emploi, plusieurs négociations sont envisagées, dont les résultats seront transposés dans une loi : une sur les rémunérations (dispositifs de participation financière et d'épargne salariale), une sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail, deux sur le dialogue social (institutions représentatives du personnel (IRP), reconnaissance des parcours militants et des mandats interprofessionnels), plusieurs concernent la fonction publique.

Des réformes concernant le financement de la protection sociale et les retraites sont également prévues, mais sans négociation préalable.

Un bilan pour chacun des sujets doit être effectué au second semestre 2013.

Sur le fond, cette méthode d'organisation du dialogue social consiste à agréger des choses très différentes : la confirmation de procédures déjà prévues, la mobilisation de moyens existants, la réaffirmation du rôle de certaines structures, des réflexions, des concertations, des négociations, etc., autrement dit toutes les formes du dialogue social au sens large, et, au-delà, les actions envisagées par le gouvernement pour chaque sujet.

Parmi les négociations prévues, toutes n'ont pas le même enjeu. L'issue de celles relevant du dialogue social tripartite influencera largement l'évolution du dialogue social pour le reste du quinquennat. Dans ces négociations tripartites, celle sur la sécurisation de l'emploi revêt une importance particulière : le gouvernement, qui a voulu cette négociation, a appelé le patronat et les syndicats à un « accord historique », avec pour ambition d'élaborer un nouveau pacte social, et leur a fixé un ultimatum indiquant qu'en l'absence d'accord, il ferait voter une loi.

Sur la forme, cette méthode n'est pas si nouvelle. En 2007, comme François Hollande, Nicolas Sarkozy avait débuté son mandat en mettant fortement en avant le dialogue social après avoir fait

¹ Dominique-Jean Chertier, *Pour une modernisation du dialogue social*, Rapport au Premier ministre, 31 mars 2006.

campagne sur la nécessaire revitalisation de celui-ci. Avant même son entrée en fonction (une situation inédite), il avait engagé une série d'entretiens avec le patronat et les syndicats, au cours desquels il avait rassuré les syndicats sur le service minimum² et avait précisé à ses interlocuteurs sa méthode de travail : quatre conférences sociales sont prévues à l'automne 2007 (contrat de travail et flexibilité, pouvoir d'achat et salaires, égalité salariale hommes-femmes, démocratie sociale), ainsi que la clarification du partage des rôles entre les pouvoirs publics et les acteurs sociaux.

Les acteurs sociaux avaient parallèlement abouti à la formalisation d'une négociation sur la modernisation du marché du travail. Elle résultait de la délibération sociale lancée en octobre 2006 par le Medef³ à laquelle avaient participé l'ensemble des syndicats à l'exception de la CGT. Cette délibération avait permis aux acteurs sociaux de dresser trois états des lieux (contrat de travail, assurance chômage, sécurisation des parcours professionnels) devant permettre d'entrer plus vite dans une négociation.

Le gouvernement prit acte de cette négociation et abandonna la conférence sociale sur le contrat de travail et la flexibilité, respectant ainsi l'engagement du président de la République pris le 25 mai 2007 devant les partenaires sociaux : « *Sur les thèmes dont se saisiront les partenaires sociaux, il n'y aura pas d'intervention du gouvernement tant que les négociations ne seront pas terminées* ». Il leur fixa l'horizon de la fin de l'année pour aboutir, indiquant qu'à défaut, il ferait voter une loi appliquant les engagements pris par Nicolas Sarkozy lors de la campagne pour l'élection présidentielle : instauration d'un contrat de travail unique, création d'une sécurité sociale professionnelle, mise en place d'un compte individuel d'épargne de formation. Le gouvernement espérait un accord historique dans une négociation sur l'emploi qui n'avait jamais couvert un champ aussi large du droit social. Il laissa le champ libre aux partenaires sociaux et retira la proposition de contrat de travail unique à laquelle tous les syndicats étaient opposés.

Le rythme et l'ampleur des chantiers suscitèrent dans un premier temps quelques tensions dans le milieu syndical. Fin août 2007, entre les conférences sur les conditions de travail, l'égalité professionnelle hommes-femmes et le pouvoir d'achat, le Grenelle de l'environnement et les négociations partiaires, la CFDT avait recensé 60 réunions devant avoir lieu entre septembre et décembre, sans compter la réforme des régimes spéciaux de retraite et la fusion ANPE-Unedic. Les syndicats avaient ainsi mis en garde le Président de la République contre la tentation de les noyer sous les dossiers pour mieux les contourner ensuite en légiférant. Pour répondre à ces critiques, le président de la République avait présenté un agenda social le 18 décembre 2008, ce qu'il réitéra ensuite chaque année. S'il ne s'agissait pas d'un agenda partagé, mais plutôt d'une feuille de route des projets sociaux de l'exécutif associant les acteurs sociaux, cette pratique n'en constituait pas moins une nouveauté dans la mesure où elle cherchait à prévoir le dialogue social et leur donnait une visibilité leur permettant de s'organiser.

Comme l'actuel gouvernement, Nicolas Sarkozy avait proposé de mener tous les sujets de front en vue d'élaborer un nouveau contrat social : « *l'ampleur des réformes que nous sommes en train d'engager trouvent leur justification dans la ferme conviction que notre organisation sociale produit aujourd'hui plus d'injustice que de justice, qu'il faut en changer et que c'est un nouveau contrat social, profondément renouvelé, profondément différent, que nous devons élaborer ensemble* »⁴.

² Le Président de la République indique ainsi qu'il laisserait le temps aux entreprises concernées de négocier.

³ La « délibération sociale » est un concept proposé par le Medef tiré des réunions bilatérales organisées en mai et juin 2006 par celui-ci avec les cinq confédérations syndicales. Selon la présidente du Medef, il s'agit de « *préparer un terrain solide favorable à l'ouverture de négociations sur des dossiers précis* ».

⁴ Discours du Président de la République, 40^e anniversaire de l'Association des journalistes de l'information sociale, Sénat, 18 septembre 2007.

Si le début des deux quinquennats des Présidents Sarkozy et Hollande présente des similitudes dans la méthode de dialogue social, dans le cas de la présidence Sarkozy, cette méthode s'est progressivement évaporée au rythme des réformes mises en œuvre. À la différence du gouvernement Fillon, qui avait mis en œuvre les réformes tous azimuts souhaitées par Nicolas Sarkozy, le gouvernement Ayrault s'efforce de définir une méthode centrée sur la généralisation de la négociation donnant-donnant afin de parvenir à un compromis positif. Seule la suite du quinquennat permettra de juger du caractère durable de cette détermination.

Pour affirmer sa volonté de donner un rôle plus important aux acteurs sociaux dans la définition des politiques publiques, le Président Hollande souhaite le fixer dans le marbre de la Constitution.

La constitutionnalisation du dialogue social

Si aucune table ronde ne lui fut exclusivement dédiée lors de la Conférence sociale, la question du rôle de la démocratie sociale dans notre démocratie politique couronnait l'ensemble des débats.

Pour assurer un large consensus, les tables rondes ont rassemblé les organisations syndicales et patronales représentatives, mais aussi les organisations non représentatives, et plus largement d'autres acteurs de la société civile : des associations, des représentants des collectivités locales ou de chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, etc.

Dans son discours d'ouverture, le président de la République a réaffirmé sa volonté d'inscrire dans la Constitution le rôle du dialogue social et la place des grandes organisations représentatives, et de prévoir plus clairement les obligations de concertation préalables à la décision publique : « *Il n'y aura pas de loi dans le domaine de la vie économique et sociale qui pourrait être votée par le Parlement sans qu'il y ait eu une phase de dialogue et de concertation* ». Ces indications s'inspirent de la procédure de « temps réservé », prônée par le rapport Chertier de 2006, consistant à poser l'exigence d'un délai minimal à respecter entre l'annonce d'un projet d'une réforme (et le cas échéant de ses grandes lignes) et l'adoption du texte correspondant en Conseil des Ministres⁵.

En d'autres termes, les lois non prévues par l'agenda partagé, dont la procédure de dialogue social y est précisée, feraient nécessairement l'objet d'une consultation.

Le projet de constitutionnalisation du dialogue social peut être interprété comme une sorte d'aboutissement de la loi Larcher de 2007.

Par ailleurs, la réforme de la représentativité syndicale se met en œuvre progressivement (la feuille de route sociale prévoit d'ailleurs d'en dresser le bilan au second semestre 2013). Celle de la représentativité patronale est également à l'ordre du jour de la feuille de route, quoique qu'aucune date ne soit arrêtée. Le gouvernement a demandé aux organisations patronales de lui faire des propositions avant l'été 2013. Le ministre du Travail Michel Sapin a rappelé la ferme intention du gouvernement à ce sujet lors de sa participation le 16 octobre à la Convention nationale de l'Usgeres (le syndicat des employeurs de l'économie sociale, organisation non représentative au niveau interprofessionnel pour le moment) : « *La balle est dans le camp des organisations professionnelles. [...] Le Gouvernement est déterminé à accompagner et encourager le mouvement et saura le moment venu prendre ces responsabilités. [...] Le processus, mesdames et messieurs, est enclenché. Il prend tout sens dans le cadre de l'engagement du Président de la République de constitutionnaliser le dialogue social.* »

⁵ En se basant sur la pratique britannique, le rapport Chertier proposait que ce délai soit de l'ordre de trois mois, ce qui aurait pour effet de repenser les processus actuels de préparation des textes plus que de les allonger sensiblement. La concertation devrait alors être inscrite à un stade où elle est souvent absente et ne pas être restreinte à une consultation formelle dans les dernières étapes du processus.

Il est évident que la proposition du Président Hollande de constitutionnaliser le dialogue social oblige à repenser les fondements de la légitimité des organisations représentatives et empêche de différer davantage la réforme de la représentativité patronale.

L'enjeu de la réforme de la représentativité patronale

Cette question pendante depuis des années divise profondément les organisations patronales. Si les règles relatives à la représentativité syndicale ont connu une profonde transformation avec la loi du 20 août 2008, celles relatives à la représentativité patronale sont restées inchangées, l'amendement proposé à l'époque par la commission des Affaires sociales du Sénat pour organiser une négociation nationale interprofessionnelle à ce sujet ayant été repoussé à la demande du patronat.

L'objectif du gouvernement actuel est que cette question en souffrance soit réglée au moment où la mesure de la représentativité syndicale sera effective, probablement à l'été 2013 (date prévue par la Direction Générale du Travail pour établir effectivement cette représentativité syndicale aux niveaux des branches et de l'interprofessionnel sur la base des résultats des élections).

Certaines organisations syndicales demandent en effet qu'une forme de parallélisme soit respectée et que la représentativité patronale soit elle aussi négociée.

Côté patronal, des « outsiders » demandent à être reconnus au niveau national interprofessionnel, en particulier l'Usgeres, forte des 19% de suffrages remportés aux élections prud'homales de décembre 2008 avec les employeurs de l'économie sociale et solidaire, ou l'Unapl pour les professions libérales.

L'enjeu de la représentativité n'est pas le même pour les employeurs que pour les syndicats, parce qu'il ne conditionne que partiellement leurs capacités d'action. Un employeur ou un groupement patronal ne représente que ses membres et n'a donc pas à faire la preuve d'une quelconque légitimité. La question de la représentativité ne se pose que dans certaines situations (majeures au demeurant) : la négociation collective interprofessionnelle (où aujourd'hui seules sont habilitées à négocier les trois organisations patronales représentatives, Medef – CGPME – UPA) ; la négociation de conventions collectives ayant vocation à être étendues ; la gestion des organismes paritaires type Unedic ; la présence dans les instances consultatives type Conseil d'orientation pour l'emploi ou Conseil économique, social et environnemental.

Bien que les enjeux autour de la reconnaissance de la représentativité soient importants, les bases juridiques de cette connaissance restent incertaines. En l'état actuel du droit, ce sont les pratiques administratives qui, s'appuyant sur des textes conçus pour les organisations syndicales de salariés, déterminent la représentativité des organisations patronales.

Pour réformer la représentativité patronale, certaines propositions visent en effet à s'appuyer sur les sept critères cumulatifs définis dans le code du travail pour déterminer la représentativité syndicale : audience, effectifs d'adhérents et cotisations, influence prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience, indépendance, ancienneté, transparence financière et respect des valeurs républicaines.

Mais ce n'est pas si simple. L'enjeu est de savoir comment mesurer l'audience des différentes structures. Lorsque, fin 2011, la CGPME a relancé le débat en proposant, avec l'Usgeres, que l'audience des organisations patronales soit mesurée lors d'une élection organisée à l'horizon 2013 auprès des employeurs au niveau national, l'UIMM, pilier du Medef, s'y est fermement opposée. Par ailleurs, le taux de participation des employeurs aux élections prud'homales lors du dernier scrutin de 2008 a été très faible (à peine 10%).

L'UIMM revendique de son côté une représentativité mesurée par le nombre d'adhérents. Mais celui-ci n'a pas la même signification selon les branches. Dans certains secteurs, par exemple, l'adhésion est obligatoire. Il existe aussi des pratiques d'adhésions multiples auprès des organisations patronales (certains adhèrent par exemple à la fois au Medef et à la CGPME) ce qui rend le nombre d'adhérents réels difficiles à déterminer.

Le problème est qu'en réalité, le sentiment d'appartenance des patrons à l'une ou l'autre organisation est faible. Si historiquement et médiatiquement, le Medef est présenté comme le porte-parole des patrons, il est en réalité loin de porter la voix de toutes les entreprises. Et d'ailleurs, il aura fallu attendre le choc de 1968 pour que les adhérents du CNPF (ancien Medef) acceptent l'élargissement des compétences de ce dernier en matière de négociation.

Au-delà du renforcement de la légitimité patronale dans la négociation interprofessionnelle, la construction d'une forme de cohésion patronale constitue l'un des enjeux connexes de cette réforme. Celle-ci permettrait peut-être en partie de résoudre le problème de l'éclatement des branches (environ 700 à ce jour). Ceci est à mettre en lien avec la politique industrielle soutenue par le gouvernement. Dans son discours de clôture de la Conférence sociale, Jean-Marc Ayrault déclarait : « *il apparaît nécessaire de renforcer notre tissu industriel, par exemple en améliorant les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants. Nos entreprises doivent apprendre à « jouer collectif », comme leurs homologues allemands savent si bien le faire.* »⁶ Une des mesures retenues dans le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi est d'ailleurs la mise en œuvre d'une stratégie de filières et le conditionnement du soutien aux grandes entreprises à leur capacité d'associer leurs fournisseurs et leurs sous-traitants (décision n°12).

2. La recherche d'un nouveau pacte social par l'élaboration d'un « compromis positif »

Le « compromis positif », une fin et un moyen

Lors de la conférence sociale, le président de la République a fixé comme objectif de parvenir à un « compromis positif ». Il s'agit à la fois d'un résultat à atteindre pour le dialogue social et d'un moyen de sortie de crise, la conférence sociale devant fixer la méthode permettant d'y parvenir : « *C'est l'idée qui permettra à notre pays de sortir par le haut des épreuves qu'il traverse. Ce compromis positif c'est cette conférence qui peut le nouer, en tout cas l'organiser, le permettre. Ce ne doit pas être une rencontre sans lendemain, ce doit être une dynamique qui sera elle-même un changement dans la méthode qui permettra un changement dans la réalité* »⁷.

Toutefois, cette notion de « compromis positif » manque de précision. Dans son discours de politique générale, le Premier ministre en avait appelé, de façon classique, à des contreparties afin de parvenir à un accord donnant-donnant : « *je souhaite que la culture de l'accord, celle qui implique des contreparties, du donnant-donnant, s'impose peu à peu dans le dialogue et la démocratie sociale* »⁸. La réduction du chômage, l'emploi et le développement des entreprises avaient alors été mis en avant comme devant faire l'objet d'une préoccupation partagée.

⁶ Discours de clôture de la Grande Conférence sociale de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, 10 juillet 2012.

⁷ Discours d'ouverture de la Grande Conférence sociale de François Hollande, président de la République, 9 juillet 2012.

⁸ Discours de politique générale à l'Assemblée nationale de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, 3 juillet 2012.

C'est le ministre du Travail qui a clarifié le concept en indiquant que la négociation sur la sécurisation de l'emploi était « *une opportunité - qu'on pourrait dire "historique" - pour refonder un équilibre global "gagnant-gagnant" »*⁹. Plus précisément, la négociation doit porter sur quatre domaines pour lesquels les contreparties seraient possibles afin de parvenir à un accord sur la sécurisation de l'emploi : la réduction de la précarité sur le marché du travail, la progression dans l'anticipation des évolutions de l'activité, de l'emploi et des compétences, l'amélioration des dispositifs de maintien de l'emploi face aux aléas conjoncturels, et l'amélioration des procédures de licenciements collectifs. Autrement dit, « *ce n'est pas un menu à la carte, c'est sur l'ensemble des thèmes qu'un accord devra être trouvé »*¹⁰ afin de permettre la « *construction d'un pacte social pour les entreprises »*¹¹. Selon le ministre du Travail, cette méthode doit permettre de conclure un accord sur l'emploi et le marché du travail plus fondamental que ceux conclus jusqu'ici : « *Aucune des négociations engagées sur ces sujets depuis vingt ans n'a permis de refonder un nouvel équilibre. Certes il y eut des accords utiles, mais jamais d'accord global permettant de bouger les lignes »*¹².

Le gouvernement fait le pari qu'en multipliant les sujets de négociation, il accroît la probabilité pour les acteurs d'accepter des contreparties et augmente les chances de parvenir un accord.

Cette méthode serait impérative et ne saurait être remise en cause par la conjoncture économique sous peine de portée limitée ou de contestation sociale : « *Le gouvernement agit, il fait face aux urgences. [...]. Mais les réformes structurelles ne peuvent être menées à la hussarde, car alors ce sont des réformes rejetées par le corps social, des réformes mort-nées »*¹³. Il n'en demeure pas moins dans la situation actuelle que le gouvernement devra en permanence concilier l'urgence de certaines décisions, en raison de la dégradation de la conjoncture économique, et le temps nécessaire au dialogue social. C'est une difficulté majeure à laquelle il devra faire face.

Le dialogue social face aux tentations de reprise en main du politique

Le 28 septembre 2012, au lendemain de sa visite sur le site de Florange menacé de fermeture par Arcelor Mittal, le ministre du Redressement productif a promis l'adoption « *avant trois mois »* de la loi obligeant un industriel à céder une usine rentable promise à la fermeture. La veille, le Premier ministre avait fait part de sa volonté d'aller vite concernant cette loi en indiquant qu'une proposition de loi serait déposée « *la semaine prochaine »* à ce sujet. Ceci alors que le sujet était soumis à la négociation des acteurs sociaux dans le cadre du document d'orientation pour la sécurisation de l'emploi remis par le gouvernement début septembre.

Ces annonces ont suscité une vive réaction du secrétaire général de la CFDT, François Chérèque, qui a menacé le 30 septembre de quitter la négociation sur la sécurisation de l'emploi si la loi sur le rachat de sites viables était débattue à l'Assemblée avant le terme des discussions, prévu pour la fin de l'année : « *On ouvre la négociation [jeudi 4 octobre] avec toute la feuille route, qui a été si difficile à faire. S'il y a une partie de cette feuille de route qui passe dans une loi, on arrête tout de suite »*¹⁴. Il a appelé le gouvernement au respect de la feuille de route élaborée lors de la Conférence sociale. Le

⁹ Discours de clôture des rencontres de la cohésion sociale, 7 septembre 2012.

¹⁰ Michel Sapin, « Le dialogue social est notre meilleure arme pour l'emploi », *Les Échos*, 26 octobre 2012.

¹¹ Discours de clôture des rencontres de la cohésion sociale, 7 septembre 2012.

¹² Michel Sapin, « Le dialogue social est notre meilleure arme pour l'emploi », *art. cit.*

¹³ Discours de clôture de la Grande Conférence sociale de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, 10 juillet 2012.

¹⁴ « Le Grand Jury », RTL, 30 septembre 2012.

Premier ministre s'est alors engagé à ce que cette loi ne soit pas débattue à l'Assemblée nationale avant la fin de la négociation.

Le pacte social du rapport Gallois : un changement d'échelle du donnant-donnant

La dernière partie du rapport de Louis Gallois (remis au Premier ministre le 5 novembre 2012) plaide pour un « nouveau pacte social » qui apporte des éclaircissements sur cette notion de « compromis positif ». Il s'agit de renégocier le pacte conclu aux lendemains de la Libération, jugé « *à bout de souffle* » et accusé de « *fossiliser le dialogue social* ».

Pour élaborer ce nouveau pacte social, le rapport Gallois propose tout d'abord deux mesures, relativement modestes en elles-mêmes :

- L'introduction dans les Conseils d'Administration ou de Surveillance des entreprises de représentants des salariés avec voix délibérative. Cette proposition pourrait être novatrice en permettant aux représentants des salariés de participer à la gestion et à la stratégie des entreprises, domaine exclusif des directions jusqu'alors. Mais la portée de cette mesure serait fortement limitée dans la mesure où le rapport Gallois envisage de la réserver aux seules entreprises de plus de 5 000 salariés.
- Autoriser les entreprises qui le souhaitent à faire présider le Comité d'entreprise par un représentant des salariés. Cette proposition s'inspire directement du modèle allemand et vise à « *mettre en responsabilité* » les représentants des salariés. La nécessité du volontariat des entreprises et l'absence de précisions sur les nouveaux pouvoirs réels que donneraient aux représentants des salariés cette présidence réduisent également l'incidence de cette mesure.

Ces deux propositions ont été reprises dans le Pacte de compétitivité, présenté par le Premier ministre le 6 novembre 2012 (décision n°13). Il en renvoie les modalités à la négociation entre partenaires sociaux tout en indiquant qu'un projet de loi sur la gouvernance d'entreprise sera proposé avant la fin du 1er trimestre 2013. C'est une nouvelle illustration de l'étroite imbrication entre décision politique et négociation collective.

Mais davantage qu'à ces deux nouvelles mesures, le rapport Gallois conditionne la réussite du pacte productif qu'il propose à la capacité à construire ce nouveau socle social. Les modalités qui devraient permettre la construction de ce pacte social sont ainsi clairement exposées :

« Trois concertations ou négociations majeures sont menées simultanément. La concertation sur le financement de la protection sociale, la négociation sur les Institutions Représentatives des personnels (IRP), celle, enfin, sur la sécurisation de l'emploi. Ces trois processus constituent un ensemble d'où peut justement émerger ce nouveau pacte. [...] En évoquant les enjeux de chacune de ces trois négociations ou concertation, on sent bien que si on recherche, pour chacune d'entre elles, l'équilibre des concessions et des satisfactions pour les différents partenaires, on risque d'aboutir à des compromis "a minima". En revanche, lorsque l'on prend une vue d'ensemble des trois processus, il est possible d'aller plus loin et de déboucher vraiment sur une situation nouvelle, beaucoup plus dynamique, où chacun "s'y retrouve". C'est à notre avis, la condition d'un nouveau Pacte Social, véritable socle du Pacte productif » (p. 55 et p. 58).

Il formule donc ouvertement, ce que le gouvernement laissait pressentir dans le choix du calendrier des réformes sans toutefois l'énoncer explicitement, l'hypothèse selon laquelle le triptyque pacte de compétitivité-négociation sur l'emploi-réforme de la protection sociale est interdépendant et doit

faire l'objet d'un compromis global. Triptyque coiffé par une quatrième dimension, particulière dans le sens où elle est à la fois un moyen et une fin : l'évolution du dialogue social.

L'effet de surprise du Pacte de compétitivité

Les différents acteurs restent prudents concernant la liaison entre ces différentes parties, dont certaines font l'objet de négociation, et leurs attitudes évoluent dans le temps.

Le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi n'a fait l'objet d'aucune négociation ou concertation formelle. Son annonce a surpris les organisations syndicales. Certaines y ont vu une première entorse au principe du dialogue social défendu lors de la conférence sociale¹⁵.

Dès l'annonce du pacte, le débat s'ouvre sur les contreparties devant être imposées aux entreprises en échange de cette aide de 20 milliards d'euros. Porté par les organisations syndicales (mais aussi par des députés socialistes), il se décline sur deux modes distincts :

- Certains demandent que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) soit conditionné à des engagements préalables en termes d'embauches ou d'investissements¹⁶ et qu'il soit ciblé sur les entreprises en difficulté (CGT, FO). Le Premier ministre indique clairement une fin de non-recevoir. Il n'y aura pas de conditionnalité juridique du CICE.
- D'autres imaginent plutôt des contreparties dans un autre domaine, celui de la négociation sur la sécurisation de l'emploi. C'est la CFDT qui s'exprime le plus vigoureusement à cet égard. Dès le 6 novembre, elle demande au gouvernement de ne pas légiférer avant la fin de la négociation sur l'emploi afin d'y garder un moyen de pression sur le patronat. Elle n'est pas entendue non plus : le 21 novembre (et sans prévenir les organisations syndicales qu'il doit rencontrer le lendemain), le Premier ministre annonce que l'adoption du CICE aurait lieu avant la fin de l'année. De fait, deux amendements au projet de loi de finances rectificative pour 2012 sont déposés dans ce sens le 27 novembre, répondant ainsi aux vœux d'urgence des organisations patronales.

Toutefois, le Premier ministre rééquilibre la balance en promettant une loi début 2013 sur le suivi des sommes perçues. Mais il s'agit plus d'assurer la transparence du dispositif en associant les représentants du personnel et les syndicats que d'exiger des contreparties. Ce n'est qu'entre les lignes, de façon informelle, qu'on peut pressentir une sorte d'accord « donnant-donnant » en gestation entre le gouvernement et le patronat. Le ministre de l'Économie parle d'« *engagements réciproques* », notamment sur la négociation sur l'emploi ou la gouvernance des entreprises. L'entourage du Premier ministre indique que le patronat peut difficilement ne pas tenir compte du geste fort que vient de lui adresser le gouvernement et qu'il attend que la négociation sur l'emploi débouche sur des contreparties pour les salariés.

Difficile à ce stade d'y voir clair, d'autant que l'expression du Medef est ambivalente. Dans un premier temps, celui-ci s'est félicité du pacte de compétitivité et n'a pas manqué de rappeler sa paternité dans les mesures proposées par le rapport Gallois : « *La plupart de ses recommandations sont issues des réunions de travail entre Louis Gallois et les chefs d'entreprise* »¹⁷. Celles-ci rejoignent

¹⁵ Ce n'est qu'au moment où le Premier ministre prononçait son discours que des conseillers ont appelé les syndicats pour leur expliquer le contenu du pacte.

¹⁶ Dans son « mémorandum en faveur d'un dispositif de relance productive » de la mi-octobre, le ministre du redressement productif avait déjà préconisé un allègement de cotisations patronales de 20 milliards d'euros pour les salaires compris entre 1,6 et 2,5 SMIC réservé aux entreprises qui investissent.

¹⁷ « Rapport Gallois : une étape décisive vers un big bang économique salvateur », communiqué du Medef du 5 novembre 2012.

celles du « Nouveau pacte fiscal et social »¹⁸, qui prônait la baisse des cotisations patronales et salariales, en contrepartie d'une hausse mesurée de la TVA et de la CSG. Dans un second temps, le Medef a continué à jouer sa partition, affichant une ligne dure dans la négociation sur la sécurisation de l'emploi¹⁹ et sur les contreparties du CICE qui pourraient être demandées aux entreprises : « *Je n'aime pas du tout ce débat autour du concept de contrepartie. Les entreprises françaises sont au bord de l'asphyxie. Vous ne pouvez pas demander à quelqu'un à qui on va mettre enfin un masque à oxygène pour respirer de signer je ne sais quoi en contrepartie* »²⁰. Quant à la gouvernance des entreprises et à la représentation des salariés, le Medef rappelle au gouvernement que ce sujet relève de la négociation interprofessionnelle.

Cette séquence non achevée autour du pacte de compétitivité donne, d'une part, une dimension plus profonde au concept de « compromis positif » et illustre, d'autre part, le jeu complexe et ambigu des trois acteurs de la régulation sociale (Etat, organisations patronales et organisations syndicales), dans lequel les organisations syndicales peinent pour l'instant à s'imposer comme des acteurs de premier plan.

Pour décrypter ce que sous-tend ce « compromis positif », un détour par l'histoire de la négociation sociale s'impose.

3. Une mise en perspective des accords « donnant-donnant »

De 1984 à 2008, le temps long de la négociation de concession en France

À l'origine, la négociation collective avait pour objet principal d'obtenir des avantages, droits ou garanties additionnels pour les salariés, sans que les syndicats aient à accepter de contrepartie, sauf implicite. Implicite en effet, car cela supposait de façon sous-jacente d'accepter le pouvoir de gestion de l'employeur et de concentrer les revendications sur les conditions d'utilisation et de rémunération de la force de travail.

Après la rupture économique de 1974, les syndicats se trouvent confrontés à la logique des négociations de concessions. Le patronat n'accepte que des négociations de contreparties ou « donnant-donnant ». Il réclame des concessions sur des acquis antérieurs.

Durant la décennie quatre-vingts, les négociations en France sont dominées par le débat sur la légitimité des contreparties exigées au nom de l'emploi et sur l'effectivité de l'impact positif que ces contreparties exerceraient sur l'emploi. Dans son ouvrage sur l'histoire de la négociation sur l'emploi et la formation²¹, Jacques Freyssinet date l'ouverture de cette période en 1984 avec la négociation interprofessionnelle sur la flexibilisation du marché du travail. Cette négociation symbolise une transformation qualitative de l'enjeu des négociations. Première négociation multidimensionnelle explicitement dédiée à un objectif de sauvegarde de l'emploi, elle est aussi la première, à l'opposé d'une tradition historique constante, à s'ouvrir non pas sur des revendications syndicales ou à l'initiative du gouvernement, mais à la demande des organisations patronales et sur la base d'une liste de demande de concessions. Elle se solde par un échec, aucun accord n'est signé. Le patronat

¹⁸ Medef, « Nouveau pacte fiscal et social », novembre 2011.

¹⁹ Lire « Négociation sur la sécurisation de l'emploi : un accord historique ? », *Note du CEP*, à paraître.

²⁰ Lors d'un débat avec Pierre Moscovici le 12 novembre à l'occasion de la conférence annuelle des entrepreneurs, cité dans *Les Echos*, 13.11, « Crédit d'impôt pour la compétitivité : le Medef et la gauche s'opposent sur les contreparties ».

²¹ Jacques Freyssinet, *Négocier l'emploi – 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Editions Liaisons Sociales – Centre d'études de l'emploi, Paris, 2010.

privilégie alors la voie du retour de la négociation au niveau de l'entreprise. La flexibilité est introduite directement à ce niveau (en marge ou en violation de la loi), les employeurs faisant le pari que la pratique l'emportera et que la loi régularisera au moment opportun. Il faudra attendre 2008 pour qu'une négociation du même type, interprofessionnelle et multidimensionnelle avec comme objet l'emploi, aboutisse favorablement.

Les principales mesures de l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail

L'accord du 11 janvier 2008 est avant tout symbolique par la logique de flexibilité acceptée par les syndicats qu'il introduit. Il s'agit toutefois d'un accord a minima bien loin de la logique de flexisécurité en vigueur dans les pays nordiques.

Il instaure plusieurs mesures visant à accroître la flexibilité des entreprises :

- des périodes d'essai maximales selon le statut des salariés (deux mois pour les ouvriers et les employés, trois mois pour les agents de maîtrise et les techniciens, quatre mois pour les cadres) qui peuvent être renouvelées une fois par accord de branche étendu fixant les conditions et les durées de renouvellement, sans dépasser respectivement quatre, six, et huit mois.
- Un CDD à objet défini (également appelé contrat de mission) à terme incertain, non renouvelable, d'une durée minimum de 18 mois et maximum de 36 mois, subordonné à la conclusion d'un accord de branche étendu, ou à défaut, d'un accord d'entreprise.
- La rupture conventionnelle.

Du côté de la sécurisation des parcours professionnels, l'accord vise surtout les salariés ayant perdu leur emploi en se concentrant sur des mesures destinées à amortir le choc de la rupture du contrat (transférabilité du DIF, réduction de deux à un an de la condition d'ancienneté pour bénéficier de l'indemnité légale de licenciement, doublement de l'indemnité de licenciement en cas de licenciement pour motif personnel, maintien des garanties des couvertures complémentaires santé et prévoyance pendant la période de chômage pour une durée maximum égale à un tiers de la durée d'indemnisation, sans pouvoir être inférieure à 3 mois, prise en charge de nouveaux publics par l'assurance chômage, amélioration de l'indemnisation du chômage, mais sur une durée plus courte dans le cadre d'un dispositif conjuguant mesures personnalisées d'accompagnement vers l'emploi et incitations à la reprise d'emploi).

Pour les salariés en poste, il comporte quelques dispositions visant à améliorer la mobilité professionnelle et l'accès aux droits (prise en compte de la totalité des périodes de travail pour l'appréciation de l'ancienneté, réduction de trois à un an de la condition d'ancienneté pour bénéficier de l'indemnisation conventionnelle de la maladie), quelques résolutions sur la GPEC, et instaure un « bilan d'étape professionnel » destinée à inventorier de manière prospective et à périodicité régulière les compétences des salariés et incitant les entreprises à assurer leur employabilité.

Deux conceptions de la négociation collective et du droit social

Avec la persistance d'un chômage massif, l'objectif de favoriser la préservation ou la création d'emplois est devenu un leitmotiv de la négociation collective. L'affichage de cet objectif tend progressivement à faire de l'emploi l'« équivalent général » des accords collectifs. Selon le patronat, les nouvelles conditions de la compétitivité imposent la recherche de jeux à somme positive ou d'accords « gagnant-gagnant ». La négociation ne doit plus être centrée sur le partage des gains de productivité réalisés, mais sur les sources de maximisation des gains à réaliser. Les syndicats n'échangeraient plus la subordination des travailleurs contre des avantages matériels et des garanties protectrices. Ils négocieraient, avec un objectif d'emploi, les conditions de la mobilisation des travailleurs en faveur de la performance productive. Cette logique devrait impliquer leur intervention dans les choix économiques, mais le patronat va rarement jusque-là...

L'emploi remplace progressivement le salaire comme « équivalent général » des revendications et comme instrument central de légitimation des compromis opérés dans le cadre de la négociation collective. Celle-ci change donc d'objet. Mais, comme l'ont montré les juristes, elle change aussi de nature dans la mesure où elle remet en cause le fondement même du « droit à la négociation collective ». Avec l'accord de concession, apparaît en effet l'idée que les salariés peuvent, eux aussi, collectivement, donner. Une idée qui perturbe fortement la pratique de la négociation collective qui jusqu'alors n'était que d'acquisition, améliorant sans cesse la condition des salariés. La négociation collective n'a pas été conçue pour créer de tels « dons ».

Dorénavant, l'accord collectif met des obligations réciproques et interdépendantes à la charge d'une part de l'employeur et d'autre part des salariés. Il faut se demander si les différents termes de l'échange peuvent être proportionnels. Et plus fondamentalement si la réciprocité est possible entre l'employeur et le salarié. Plusieurs questions se posent alors.

Premièrement, il peut être difficile de comprendre que la non-réalisation de menaces (la suppression d'emplois par exemple) soit considérée comme une contrepartie. Même en admettant que la crédibilité de ces menaces ait été établie, normalement seuls les gains des uns et des autres peuvent être comparés pour juger de l'équilibre d'un échange. Comme le rappelle Emmanuel Dockès, « *le motif n'est pas la cause de l'obligation, ce n'est pas sa contrepartie* »²².

Deuxièmement, la durée plus ou moins déterminée des « dons » effectués dans ces accords. Souvent, la perte d'un droit ou d'un avantage est irréversible pour les salariés. L'engagement de l'employeur à ne pas licencier est, par contre, le plus souvent inscrit dans une période définie. On remarque d'ailleurs que les « clauses de retour à meilleure fortune » sont rarement prévues dans les accords ou restent floues et ne prévoient pas à quelles conditions un retour à la situation antérieure serait effectif.

Troisièmement, ces accords « donnant-donnant » remettent en cause l'essence même de la convention collective, en ébréchant fortement son caractère protecteur. Le droit du travail a été historiquement conçu comme un droit de protection de la partie « faible » du rapport de travail, le salarié. Il a été forgé dans l'objectif de rétablir une certaine égalité entre les parties au contrat de travail²³. Le droit du travail deviendrait un droit de l'emploi, l'essentiel étant le maintien ou la création d'emplois et non plus les conditions dans lesquelles l'emploi est exercé.

Bientôt trente ans après les premiers accords « donnant-donnant » et leur théorisation, force est de constater qu'ils n'ont pas permis ou suffi à réduire le chômage. Une des raisons invoquées est que si

²² Emmanuel Dockès, « Un accord donnant, donnant, donnant, donnant », *Droit social*, 2008.

²³ Lire Alain Supiot, *Le droit du travail*, Presses Universitaires de France, Collection « Que sais-je ? », Paris, 2006. Alain Supiot définit l'essence du droit du travail comme « *l'interdiction de rendre responsable de son sort celui qui n'a pas les moyens concrets d'exercer sa liberté* ». Les salariés sont jugés « irresponsables » des aléas économiques auxquels est soumise l'entreprise. Cette « irresponsabilité » est la contrepartie de la subordination consentie du salarié à l'employeur. La remise en cause de cette « contrepartie » ébranle très profondément l'équilibre du droit du travail.

les accords « donnant-donnant » peuvent être acceptés pour préserver des emplois proches ou immédiats, ils sont beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre pour une politique globale de création d'emploi. En effet, « *si la question de l'effectivité des engagements patronaux en matière d'emploi est incertaine au niveau des accords d'entreprise, il est clair qu'elle ne se pose même pas à l'échelle interprofessionnelle. Personne n'est capable d'imputer à un ANI un effet mesurable sur l'emploi ; aucune disposition ne peut contraindre le patronat à exécuter une obligation en ce domaine* »²⁴.

À ce jour, les âpres débats sur les effets créateurs d'emploi de la flexibilisation de la relation d'emploi n'ont pas été tranchés définitivement. Néanmoins l'objectif de création ou de préservation d'emploi a été l'instrument utilisé par le patronat et souvent les gouvernements pour amener ou contraindre les syndicats à s'engager dans des négociations « donnant-donnant ». Ces dernières ont parfois abouti, parfois échoué. Mais elles ont toujours placé les organisations syndicales dans une situation difficile.

Les influences européennes

Si l'ANI de 2008, tout comme aujourd'hui la tentative de conclure un « compromis positif » multidimensionnel et durable entre les trois acteurs de la régulation sociale (Etat, organisations patronales et organisations syndicales), paraissent presque décalés dans le temps par rapport aux expériences européennes, ces dernières n'ont pas été sans influencer la progression des négociations de concessions en France. Dans les années quatre-vingt-dix, de nombreux pays de l'Europe occidentale tentent l'expérience de pacte social²⁵. Le défi de la compétitivité était posé aux pays candidats à l'entrée dans la zone euro, spécialement pour ceux qui pouvaient redouter les contraintes de ce défi (et aussi, à ce moment, pour l'Allemagne, encore sous le choc de l'unification). Lorsque ces pays avaient bénéficié des dévaluations de leurs monnaies en 1992-93, les pactes étaient un moyen d'empêcher les répercussions inflationnistes et de garder les gains de compétitivité. Ces pactes étaient conçus comme le moyen de dépasser le « conflit distributif statique » profits / salaires par une pratique plus dynamique et anticipative, prenant en compte les déterminants compétitifs de l'emploi. L'approche de la « flexicurité » était déjà en germe dans ces négociations et accords : échanger une flexibilité compétitive dans les entreprises contre une sécurisation de l'emploi à venir. Ces pactes sont toujours justifiés par un objectif de préservation d'emplois sous des contraintes de compétitivité internationale. Sous des modalités diverses, ils proposent dans l'ensemble : une modération salariale ; la réduction du coût de la protection sociale et le transfert d'une partie de son financement sur une autre assiette que la masse salariale ; l'échange entre une réduction de la durée du travail et la diversification des horaires de travail ; le développement des formes particulières d'emplois et l'engagement de l'Etat envers les chômeurs les plus en difficultés ou les travailleurs menacés de restructurations.

À ces influences s'ajoute le discours prégnant de l'OCDE et de la Commission européenne dans lequel le concept de « flexicurité » tient un rôle central à partir de 2006. La Commission publie un livre vert en novembre 2006²⁶ dans lequel elle présente la « flexicurité » comme une stratégie « gagnant-gagnant » dont la mise en œuvre repose essentiellement sur le rôle accordé au dialogue social. Dans ce cadre, la négociation sur l'emploi devient une composante du processus d'élaboration de ce pacte global.

²⁴ Jacques Freyssinet, *Négocier l'emploi – 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Editions Liaisons Sociales – Centre d'études de l'emploi, Paris, 2010, p. 211.

²⁵ Lire Jacques Freyssinet, Hartmut Seifert, *Negotiating collective agreements on employment and competitiveness*, Fondation Européenne pour l'amélioration des Conditions de vie et de Travail, 2001.

²⁶ Commission européenne, *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIème siècle*, Livre vert, Bruxelles, novembre 2006.

La France échappe (en partie) à ce mouvement car les acteurs sociaux, dans leur majorité, ne souhaitent pas entrer dans une logique d'arrangements tripartites. Cette singularité française, liée notamment à l'histoire patronale et syndicale, a-t-elle évolué aujourd'hui jusqu'à rendre ce pacte global ou ce « compromis positif » possible ?

4. Les acteurs sociaux sont-ils prêts à nouer un « compromis historique » ?

Pour répondre à cette question, il importe d'analyser les stratégies des trois acteurs de la régulation sociale, Etat – organisations patronales – organisations syndicales, en les replaçant dans cette évolution au long cours de la négociation collective et du dialogue social. Ce jeu à trois fluctue au gré des alliances entre les acteurs et des divisions au sein de chacun d'entre eux.

Les priorités contradictoires de l'action publique

Les gouvernements successifs ont connu des arbitrages politiques difficiles entre des priorités souvent contradictoires, notamment entre les objectifs d'emploi et de compétitivité. Ils ont soutenu de plus en plus ouvertement l'objectif de flexibilité espérant sortir ainsi de cette contradiction. Dans ce cadre, il leur a souvent été commode d'en appeler à la responsabilité des acteurs sociaux tout en s'engageant à transcrire dans la loi le résultat de leurs accords : une posture active tout en évitant d'être à l'initiative de mesures potentiellement impopulaires. Le fait qu'un gouvernement laisse la place à la négociation pour construire la politique sociale ne l'empêche pas en effet d'infléchir celle-ci par divers moyens.

Le gouvernement actuel, qui n'échappe à ces priorités contradictoires, a eu une attitude oscillante depuis sa nomination en mai dernier :

- Plutôt à l'écoute des organisations syndicales et soucieux de leur donner des gages cet été, notamment dans le cadre de l'organisation de la grande conférence sociale.
- Plutôt à l'écoute des organisations patronales et soucieux de leur donner des gages cet automne (participation de nombreux ministres à l'université d'été du MEDEF ; recul sur la disposition du projet de loi de finances 2013 concernant les plus-values de cessions ; et surtout annonce du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi).
- Un peu au milieu du gué à l'heure actuelle, depuis l'événement Florange, qui pourrait constituer un tournant, des parlementaires socialistes qui réclament de plus en plus ouvertement un « choc de confiance » pour les salariés, et un accord sur la sécurisation de l'emploi conclu de justesse sans la CGT ni FO. Le Président de la République a lancé de façon concomitante un nombre important de réformes : permettront-elles de fonder un nouvel équilibre social ou, au contraire, risquent-elles de catalyser les mécontentements ?

Le dilemme des organisations syndicales

Depuis la rupture économique de la décennie soixante-dix, les débats sont nombreux au sein du mouvement syndical sur l'opportunité et l'efficacité de négociations de contreparties (ou « donnant-donnant »), en particulier dans le domaine de l'emploi. Les syndicats sont placés devant des arbitrages difficiles, qui exacerbent la dichotomie entre leur « légitimité politique » et leur « légitimité professionnelle » : *« D'une part, leur participation à ce processus est un mode d'affirmation de leur « légitimité politique » c'est à dire de leur volonté et de leur capacité de participer aux décisions globales concernant la politique économique et sociale. C'est aussi un niveau*

où ils peuvent défendre leurs projets de réforme et leurs exigences de solidarité. D'autre part, la nature des compromis requis, dans un contexte économique défavorable, risque de mettre en cause leur « légitimité professionnelle » c'est à dire leur capacité de défendre les intérêts des salariés selon des objectifs revendicatifs classiques »²⁷.

Si les organisations syndicales adoptent des choix différents face à ce dilemme, il provoque de fortes tensions tant entre les confédérations qu'au sein de certaines d'entre elles.

Les arguments se situent sur deux terrains principaux :

- La position à adopter vis-à-vis de l'évolution du droit de la négociation collective qui oscille entre :
 - Le refus de transiger sur la fonction historique de la négociation collective censée consolider des droits conquis par les travailleurs (et non faire régresser le droit du travail) et protéger les salariés, y compris lorsque le rapport de force leur est défavorable au niveau local (principe de faveur).
 - La volonté de développer une régulation autonome des acteurs sociaux indépendante de l'action de l'Etat. La relance de la négociation collective, y compris « donnant-donnant », devient alors le moyen pour renforcer la légitimité des organisations syndicales dans ce registre.
- La position à adopter vis-à-vis de l'évolution de l'emploi et des conditions de la production :
 - Pour certains, les concessions demandées seraient inefficaces pour améliorer la situation de l'emploi, qui devrait relever d'une autre politique économique. Elles renforceraient par contre la segmentation du marché du travail, notamment en accroissant la précarité.
 - Pour d'autres, le besoin d'augmenter la flexibilité du travail ne peut être ignoré et il faut donc apporter aux travailleurs des garanties dans ce cadre, sous peine de voir le syndicalisme se réduire progressivement à des « poches protégées » du salariat. Les reculs sont alors légitimés par l'effet positif attendu sur l'emploi et par la solidarité avec les précaires.

Ces débats ne sont toujours pas tranchés aujourd'hui, comme le montre les réactions du mouvement syndical au projet de nouveau pacte social lancé par le gouvernement. Trois moments peuvent être distingués depuis le début du quinquennat :

- L'été rayonnant : toutes les organisations syndicales se déclarent globalement satisfaites de la tenue de la Conférence sociale et de la feuille de route sociale fixée par le Premier ministre pour l'année à venir. Propulsées au centre du jeu, elles ne peuvent que s'en réjouir après avoir dénoncé l'interventionnisme, voire l'autoritarisme du précédent Président. Elles se félicitent de la méthode engagée par le gouvernement, parlant de « *cap nouveau [...] sans comparaison avec ce qu'on a vécu ces cinq dernières années* » ; promettant de s'engager « *dans cette démarche de manière volontaire* » ; se félicitant « *d'avoir été entendus sur l'impérieuse nécessité de créer un dialogue social* » et reconnaissant qu'« *un gros travail a été effectué dans un dialogue social apaisé qui va au fond des sujets* »²⁸. Sur le fond, les avis sont plus partagés, mais l'éventail de la feuille de route permet à toutes d'y trouver des points de satisfaction et d'appui pour faire entendre leurs revendications.

²⁷ Jacques Freyssinet, *op. cit.*, p. 56.

²⁸ Toutes ces citations sont issues d'une dépêche de l'AEF du 10 juillet 2012 reprenant les déclarations faites par les acteurs sociaux à la fin de la Conférence, respectivement celles de Bernard Thibault, François Chérèque, Bernard Van Craeynest et Jean-Claude Mailly.

- La transition automnale : après cet hommage unanime au réamorçage du dialogue social, les organisations syndicales s'engagent en ordre dispersé dans les différentes négociations et concertations au programme. La division syndicale (parfois y compris au sein des confédérations, comme le montrent notamment la succession difficile de Bernard Thibault à la tête de la CGT²⁹ ou les règlements de compte entre les dirigeants de la CFE-CGC³⁰) et la difficulté à se faire entendre du gouvernement comme du patronat marquent cette période. Bien que les organisations syndicales se soient montrées globalement satisfaites de la loi sur les emplois d'avenir adoptée fin octobre (sur laquelle elles avaient été consultées) et qu'elles aient unanimement signé l'accord interprofessionnel sur les contrats de génération le 19 octobre, deux événements se déroulent de façon plus conflictuelle : le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi et la négociation sur la sécurisation de l'emploi.

Au cours de cette dernière, les organisations syndicales n'ont pas réussi à construire une démarche unitaire, ni vraiment cherché la convergence dans leurs revendications. Les deux principales organisations l'abordent dans des postures très éloignées, voire opposées. La CGT semble dès le départ en retrait : elle désapprouve rapidement la tournure prise par la négociation, à la fois acte II de l'accord sur la modernisation du marché du travail de 2008 (qu'elle fut la seule à ne pas signer) et poursuite de la négociation inachevée sur les accords compétitivité-emploi (auxquels elle s'oppose, y compris dans des conditions difficiles sur le terrain). Elle se retrouve ainsi isolée, peu audible dans ses propositions. A contrario, la CFDT aborde cette négociation dans une posture d'adhésion : au cadre de la négociation, dans lequel elle se retrouve bien, ayant elle-même appelée de ses vœux un deuxième acte de l'ANI de 2008. À l'aise sur le fond, elle peut formaliser ses revendications sur la sécurisation des parcours professionnels, thème qui lui est cher.

Mi-décembre, tout le monde semble croire à la signature d'un accord et à la réussite de ce premier test important dans le réamorçage du dialogue social. Pour le gouvernement, cela démontrerait sa capacité à créer des conditions de négociation favorables (comme y était parvenu le Président Sarkozy à la suite de son élection en 2007), et permettrait d'engager dans un « climat de dialogue » les réformes importantes au menu de 2013 (notamment celle de la protection sociale et des retraites).

- La rigueur de l'hiver : à l'orée de l'hiver, le climat social se durcit, Florange en étant le jalon symbolique. Les ouvriers victimes de la crise se rappellent douloureusement à l'ensemble du corps social et politique. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est contesté. Le patronat refuse d'avancer sur la taxation des contrats courts (point dur de la négociation sur la sécurisation de l'emploi présenté comme une condition sine qua non de conclusion d'un accord par les syndicats). Les divisions syndicales s'aiguisent et les bases se font remuantes, comme le montrent les tensions entre les unions territoriales CGT et CFDT dans le Nord. Le ton change : la CFDT radicalise son discours et Laurent Berger, qui a succédé fin novembre à François Chérèque au poste de Secrétaire général, annonce ne pas être en mesure de signer le texte en l'état³¹. La

²⁹ Suite au rejet fin mai de la candidate supportée par Bernard Thibault pour son remplacement au poste de Secrétaire général, un consensus a finalement été trouvé autour de Thierry Le Paon début novembre. Cela n'a pas pour autant épuisé les débats autour de l'organisation de la direction confédérale. Le prochain Congrès de la CGT qui se tiendra en mars 2013 constitue un enjeu important.

³⁰ À trois mois du Congrès confédéral (prévu en avril 2013), la CFE-CGC connaît une crise interne. La succession au mandat de Président voit s'opposer les partisans de Bernard Van Craeynest, Président actuel et candidat à un troisième mandat, et ceux de Carole Couvert, Secrétaire générale ayant posé sa candidature à ce poste. Derrière ces querelles se jouent aussi des arbitrages essentiels sur le statut catégoriel du syndicat.

³¹ Laurent Berger a ainsi indiqué : « Pour l'instant, ce n'est pas signable. Le 14 décembre, j'ai élevé le ton et j'ai signifié au Medef que la signature de la CFDT n'est pas acquise. Si le patronat pense que je ne pourrais pas faire autrement que de

CGT, forte de sa victoire aux élections professionnelles dans les très petites entreprises³², est à l'offensive, indiquant que, même en cas d'accord, celui-ci ne serait pas pour autant légitime (au vu de l'établissement des nouveaux critères de représentativité qui devraient être effectif au niveau interprofessionnel à l'été 2013). L'éventualité d'un accord historique s'éloigne et c'est la question d'un accord-même qui est posée.

Des organisations patronales à l'offensive

Du côté du patronat, s'il y a historiquement consensus sur l'objectif de flexibilité, la stratégie à adopter pour y parvenir a fait l'objet de nombreux débats et de fréquents changements d'orientation. Les tensions sont fortes au sein du patronat notamment sur les concessions à faire pour obtenir des signatures syndicales dans le cadre de la négociation d'accords. Il n'est jamais simple d'analyser la stratégie du patronat qui « *constitue le point aveugle de l'analyse des acteurs de la relation sociale.* »³³

Quelle a été la stratégie des organisations patronales depuis l'élection de François Hollande et du gouvernement socialiste ?

Après la dissension provoquée par le discours de clôture du Premier ministre lors de la conférence sociale de juillet³⁴, le patronat a été très actif, voire combatif, vis-à-vis du gouvernement :

- action auprès du gouvernement pour orienter la feuille de route sociale et le document d'orientation servant de cadre à la négociation sur la sécurisation de l'emploi, le Medef précisant qu'il attendait « *un texte équilibré, qui intègre les enjeux de sécurité du marché du travail, mais aussi ses enjeux de flexibilité* »³⁵ ;
- mouvement « autonome » des acteurs de la nouvelle économie né contre le projet de loi de finances 2013 et sa disposition sur les plus-values de cession (les fameux « pigeons » qui ont, au passage, débordé temporairement les représentants traditionnels du patronat) ;
- appel public de l'AFEP (Association française des entreprises privées, qui regroupe les patrons des plus grands groupes français, notamment ceux du Cac 40) pour un « pacte de croissance et d'emploi »³⁶, alors qu'habituellement le lobbying discret est privilégié ;
- exigences pour provoquer un « big bang économique salvateur »³⁷ censé sauver les entreprises françaises de « l'asphyxie ».

Parallèlement à cette convergence d'influences exercées sur le gouvernement, le patronat ne semble pas si « uni » dans la phase actuelle. Six mois avant la fin du mandat de Laurence Parisot (prévu en juillet 2013), le Medef est en prise avec les problèmes de succession (Jean-Claude Volot s'est déjà déclaré candidat).

signer pour marquer mon entrée en fonctions, il se trompe lourdement. Si le patronat ne fait pas des pas importants avec des garanties effectives pour les salariés, il portera la responsabilité de l'échec. », *Le Monde*, 17 décembre 2012.

³² La CGT a remporté 29,5% des voix, la CFDT se plaçant derrière avec 19,7%. Ces élections, les premières organisées dans les très petites entreprises (moins de 10 salariés), ont enregistré un très faible taux de participation (10,4%), les organisations syndicales se plaignant des conditions déplorables de leur organisation.

³³ « Les organisations patronales – Continuités et mutations des formes de représentation du patronat », Rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi, février 2012, p. 5.

³⁴ Le Medef a fortement réagi à l'issue de ce discours, notamment à cause de l'annonce de l'arrêt de la négociation sur les accords « compétitivité emploi ». Il a estimé que le Premier ministre n'avait tenu compte que des sujets portés par les syndicats.

³⁵ Interview de Laurence Parisot, *Les Échos*, 18 juillet 2012.

³⁶ Cet appel a été publié dans le *Journal du Dimanche* du 28 octobre 2012.

³⁷ « Rapport Gallois : une étape décisive vers un big bang économique salvateur », communiqué du Medef du 5 novembre 2012.

Les différentes branches du Medef ont également été en désaccord sur la stratégie à suivre dans le cadre de la négociation sur la sécurisation de l'emploi. La question de la taxation des contrats courts a suscité une profonde mésentente entre celles qui étaient prêtes à l'accepter comme contrepartie et celles qui ne l'étaient pas, en raison du poids important de l'emploi précaire dans leur secteur, et du coût engendré par l'instauration d'une telle mesure.

Les discussions ont également été vives entre les organisations patronales représentatives, notamment la CGPME et le Medef. Il aura fallu attendre plusieurs semaines pour que le patronat présente un document commun dans cette négociation et les négociateurs syndicaux se sont souvent plaints que les représentants du patronat semblaient ne pas avoir de mandat clair pour négocier.

Les intérêts parfois divergents au sein du patronat sont aiguisés par la remise à jour de la réforme de la représentativité patronale.

Conclusion : Que reste-t-il de l'esprit de la Conférence sociale ?

Le gouvernement Ayrault a particulièrement mis en avant la méthode qu'il entendait promouvoir pour organiser le dialogue social. Il a ainsi mis en place une feuille de route sociale qui s'apparente à un agenda partagé de réformes et constitue une étape supplémentaire par rapport à l'agenda social présenté annuellement par Nicolas Sarkozy aux acteurs sociaux lors de son mandat. Comme son prédécesseur, le Président de la République François Hollande s'est montré ambitieux en fixant l'objectif d'un nouveau compromis social. Cette méthode n'a pas toujours été sans ambiguïté. Elle a ainsi laissé penser dans un premier temps qu'elle ne devait s'appliquer qu'à la négociation de l'emploi. Les précisions sont venues du rapport Gallois et du Pacte de compétitivité du gouvernement, qui ont entériné l'idée d'un compromis global. Pour autant, la mise en œuvre fut moins nette : lorsque certains députés et syndicats ont essayé de faire explicitement le lien entre la négociation de l'emploi et le pacte de compétitivité pour obtenir des contreparties, le gouvernement s'y est refusé.

De la même manière, les relations du gouvernement avec le patronat d'un côté et les syndicats de l'autre ont été évolutives depuis le début du quinquennat. Début 2013, la nature de ces relations suscite l'interrogation alors que le gouvernement compte procéder à des réformes structurelles, notamment sur la protection sociale et les retraites.

S'il est trop tôt pour faire le bilan du processus engagé avec la Présidence Hollande et l'organisation de la Conférence sociale, on peut néanmoins constater qu'après une courte période où certains des acteurs sociaux et analystes semblaient confiants sur la capacité du pays à refonder son pacte social, l'année 2013 présage un avenir plus incertain au compromis positif et historique souhaité par le Président de la République. Si les signataires de l'accord, ainsi que le gouvernement, mettent logiquement en avant la portée de ses dispositions et du compromis qu'elles représentent, nombre de commentateurs adoptent une position plus prudente (il est difficile de porter une appréciation définitive sur la portée de l'accord, avant l'épreuve de sa mise en œuvre). Les non-signataires (CGT et FO), quant à eux, sont évidemment très critiques.

Le contexte de crise ne paraît pas, pour l'instant, inciter les acteurs sociaux à renoncer à l'équilibre social actuel (bienfaits et méfaits compris), ceux-ci ayant sans doute la crainte d'avoir plus à y perdre qu'à y gagner. La perspective d'un nouveau modèle de régulation sociale tripartite ne semble toujours pas constituer un horizon d'attente.