



Organisation
internationale
du Travail



Centre international de formation

Les bonnes pratiques de dialogue social en période de sortie de crise dans l'Union européenne

Le cas de la France

Jacques Freyssinet

Professeur Emérite (Université Paris 1), Président du Conseil Scientifique du Centre
d'Études de l'Emploi, France

DRAFT



Ce projet est financé
par l'Union Européenne

Ce document fait partie d'une série de recherches nationales financées par l'Union Européenne dans le cadre du Projet: " Bonne pratiques et exemples innovants en période de sortie de crise dans l'Union européenne". Ce projet est le fruit d'un accord de coopération entre l'OIT et la Commission Européenne et a pour objectif de mettre en lumière les pratiques innovantes en matière de relations professionnelles qui aident à promouvoir des réformes durables ainsi qu'une croissance inclusive et créatrice d'emploi en plus de soutenir la dimension sociale de la gouvernance économique de l'Union Européenne. Ce projet est financé par l'Union Européenne et géré par le département de Gouvernance et du Tripartisme du Bureau International du Travail en collaboration avec le Centre International de Formation de l'OIT.

Cette étude nationale a été rédigée par Jacques Freyssinet, Professeur Emérite (Université de Paris 1), Président du Conseil Scientifique du Centre d'Études de l'Emploi, France.

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les bonnes pratiques de dialogue social en période de sortie de crise dans l'Union européenne

Le cas de la France

Jacques Freyssinet

1. Introduction

La problématique adoptée pour la comparaison internationale dans cet ouvrage engendre, dans le cas de la France, deux difficultés principales.

En premier lieu, pour éviter une démarche purement descriptive, les termes de référence du projet se réfèrent à une typologie des systèmes nationaux. Dans la majorité des études comparatives, la France est rattachée au « modèle continental » en fonction des caractéristiques du *welfare state* ou de l'existence d'un « capitalisme coordonné ». Cependant, du point de vue du système de relations professionnelles, la France est plus proche du modèle du Sud de l'Europe que du modèle continental. Plusieurs études récentes analysent la diversité des relations entre les formes nationales de régulation économique et sociale face à la crise. Elles mettent en évidence le dualisme des caractéristiques de la France entre modèle continental et modèle méditerranéen (Gautié, 2011 et 2015 ; Jany-Catrice, Lallement, 2015 ; Pernot, 2013 ; Schulze-Marmeling, 2013). Cette spécificité devra être prise en compte tout au long de l'analyse.

En second lieu, le projet propose de distinguer une période de de crise économique (2008-2012) et une période postérieure à la crise (2013-2015). Après une phase de récession en 2009, la France connaît une brève reprise en 2010 et 2011, puis elle entre dans une période de très faible croissance où elle se trouve toujours en 2015. Aucune inflexion n'apparaît entre les années 2012 et 2013 (*infra* 2.1). La rupture intervenue au printemps 2012 se situe sur le plan politique avec un transfert du pouvoir de la droite à la gauche (*infra* 2.3). Elle n'entraîne pas une modification sensible de la politique économique, notamment à cause des engagements contraignants que la France a pris à l'égard de l'Union européenne. En revanche, le nouveau Président de la République a accordé une grande importance à la relance du dialogue social. Le cas de la France est donc caractérisé par une rupture politique en 2012 qui a eu un impact significatif sur le dialogue social sans que cette inflexion soit la conséquence de l'entrée dans une phase « *post-crisis* ».

Notre étude s'appuie sur l'ensemble des publications officielles et des recherches académiques qui couvrent la période 2008-2015 ; les principales figurent dans la bibliographie. L'ensemble des sites d'information ont été dépouillés jusqu'à la fin de l'année 2015 qu'il s'agisse des organismes officiels (notamment le ministère du Travail et les organismes bipartites ou tripartites), des organisations patronales et syndicales ou des agences d'information spécialisées (notamment *EurWORK*, *Planet Labor*, *Liaisons sociales* et *AEF*¹). Des entretiens ont été menés avec des hauts fonctionnaires, des dirigeants patronaux et syndicaux et un représentant de la Commission européenne (Annexe 2). Enfin, l'auteur a utilisé son expérience personnelle des instances du dialogue social soit en tant que membre du *Haut conseil du financement de la protection sociale*, soit parce qu'il a été auditionné par certaines d'entre elles, par exemple le *Conseil économique, social et environnemental* ou le *Conseil d'orientation pour l'emploi*.

¹ Pour éviter une bibliographie trop volumineuse, les nombreuses analyses empruntées à ces publications spécialisées n'y figurent pas, à l'exception des plus importantes.

2. Le contexte macroéconomique et politique

L'évolution du marché du travail (2.2) est directement commandée par celle du contexte macroéconomique (2.1). En revanche, il est difficile d'établir une liaison causale entre la crise et le changement de majorité politique intervenu en 2012 (2.3).

2.1. Le contexte macroéconomique

En comparaison avec la moyenne des pays de l'Union européenne, la France connaît en 2009 une récession de moindre ampleur, mais la reprise économique y est plus faible et plus brève (tableau 1). A partir de 2012, la situation est proche de la stagnation.

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques

Année	PIB*	Balance commerciale**	Déficit public**	Endettement public**	Taux de chômage***
2007	2,4	-1,3	2,7	63,9	7,7
2008	0,2	-1,8	3,3	68,2	7,1
2009	-2,9	-1,4	7,5	79,2	8,7
2010	2,0	-1,9	7,0	82,7	8,9
2011	2,1	-2,6	5,1	85,2	8,8
2012	0,2	-2,2	4,8	89,6	9,4
2013	0,7	-1,9	4,1	92,3	9,9
2014	0,2	-1,8	4,0	95,0	9,9
2015****	1,1	-1,9	3,8	96,5	10,1
Notes :					
*Taux de croissance					
**Pourcentage du PIB					
***Pourcentage de la population active en moyenne annuelle (France métropolitaine)					
****Provisoire					

Source : INSEE

La récession s'accompagne d'une dégradation de la balance commerciale qui n'est que faiblement résorbée depuis lors. Le dialogue social en subit l'impact. Dans la mesure où la perte de compétitivité est due à un handicap dans les coûts de production, notamment dans le coût du travail, la priorité est d'exercer une pression à la baisse sur les salaires et sur les cotisations sociales des employeurs. Dans la mesure où la perte de compétitivité est liée à une mauvaise spécialisation dans la division internationale du travail, la priorité doit être donnée à la recherche, aux nouvelles technologies, aux investissements de modernisation et à la qualité des produits. Les organisations patronales et syndicales s'affrontent sur le poids respectif à donner aux deux composantes de la compétitivité. Le patronat avance souvent l'argument que la seule action efficace à court terme concerne la réduction des coûts de production.

La lutte contre le déficit des budgets publics et contre la croissance de l'endettement public est utilisée à partir de 2010 comme l'argument central pour justifier la pression exercée sur les budgets de l'Etat et de la Sécurité sociale. Elle constitue une source directe de dégradation du dialogue social.

Comme le montre le tableau 1, après la récession de 2009 et la petite reprise de 2010 et 2011, une situation proche de la stagnation s'installe à partir de 2012 sans que rien ne permette de caractériser la période 2013-2015 comme une *post-crisis period*.

2.2. Le contexte du marché du travail

L'évolution du marché du travail est commandée par la dynamique macroéconomique. Cependant sous l'effet des retards d'ajustement et des politiques de l'emploi, les mouvements ont été plus lents et moins brutaux.

Le taux de chômage (tableau 1), après un bond de près de deux points en 2009, connaît depuis 2011 une lente croissance. L'examen de la composition du chômage met en évidence quelques mutations significatives (tableau 2).

- Alors que le taux de chômage des femmes était traditionnellement supérieur à celui de hommes, la crise économique inverse la situation, principalement du fait des destructions d'emplois dans l'industrie tandis que le secteur des services continue à créer des emplois.
- Alors que le taux de chômage des seniors était traditionnellement faible à cause de l'importance des dispositifs de préretraite, il connaît une croissance relative supérieure à celle des autres tranches d'âge. Cette évolution est provoquée, d'une part, par la quasi suppression des préretraites, d'autre part par le recul de l'âge de départ en retraite dû aux réformes des pensions (*infra* 3.2.4). Ces changements avaient été amorcés avant la crise ; ils se sont poursuivis.
- Le taux de chômage des jeunes est resté très supérieur à la moyenne tout en connaissant une augmentation d'ampleur relative moins forte. Il faut rappeler que le taux de chômage, qui est calculé en proportion de la population active, n'a qu'une faible signification pour une population dont la majorité est scolarisée. Parmi la population totale des jeunes de 15 à 24 ans, 8,9 % sont chômeurs en 2014, alors que leur taux de chômage est de 23,4 %.
- Enfin, l'inégalité des taux de chômage selon les niveaux de qualification s'accroît aux dépens des moins qualifiés qui sont les principales victimes des suppressions d'emplois et du durcissement des critères de recrutement à l'embauche dans un contexte de chômage massif.

La composition de l'emploi selon les statuts reste remarquablement stable (tableau 3). La crise ne semble pas avoir accéléré le mouvement de précarisation de l'emploi qui s'est développé à partir des années 1980. Ce constat est juste si l'on n'observe que les effectifs moyens dans chaque catégorie. En revanche, les mouvements de main-d'œuvre font apparaître une forte croissance des embauches sur des contrats à durée déterminée. Entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2015, elles sont passées de 70 % à 85 % du total des embauches. Parmi elles, les embauches de très faible durée occupent une place croissante : les embauches de moins d'un mois représentaient 60,7 % des embauches au premier trimestre 2008 et 69,5 % au troisième trimestre 2015. Les mouvements de mobilité s'intensifient et se concentrent sur une petite fraction de la force de travail. Ils amplifient une tendance de longue durée à la segmentation du marché du travail. La question a été inscrite à plusieurs reprises et sous différents aspects (indemnisation du chômage, formation professionnelle continue, protection sociale...) à l'agenda du dialogue social depuis 2008 (*infra* 3.1 et 3.2).

Tableau 2. Taux de chômage

	2008	2014
<u>Population active</u>	7,1	9,9
Femmes	7,4	9,6
Hommes	6,7	10,2
Tranches d'âge		
<u>Population active totale</u>		
15-24	18,3	23,4
25-49	6,3	9,3
50-64	4,3	6,7
<u>Femmes</u>		
15-24	18,1	22,2
25-49	7,0	9,2
50-64	4,3	6,6
<u>Men</u>		
15-24	18,5	24,4
25-49	5,6	9,4
50-64	4,3	6,8
<u>Catégories socioprofessionnelles</u>		
Cadres	2,8	4,4
Professions intermédiaires	3,8	5,6
Employés	7,0	10,1
Ouvriers qualifiés	7,0	15,1
Ouvriers non qualifiés	14,7	19,9

Source : INSEE, Enquête Emploi.

Le temps partiel reste un phénomène féminin (tableau 3). Il a légèrement augmenté avec la crise, surtout pour les hommes en variation relative (mais à un niveau très inférieur). La part des personnes à temps partiel qui déclarent souhaiter un temps de travail plus long est passée de 31,0 % à 37,5 % entre 2008 et 2014.

Comme pour les indicateurs macroéconomiques, l'examen des séries annuelles relatives à la composition de l'emploi et du chômage² ne fait apparaître aucune rupture de tendance entre 2012 et 2013.

² Séries non reproduites ici et accessibles sur le site www.insee.fr.

Tableau 3. Composition de l'emploi (*Pourcentage de l'emploi total*)

	2008	2014
Statut professionnel		
Non-Salariés	10.6	11.5
Salariés	89.4	88.5
Contrats à durée indéterminée	77.6	76.4
Apprentis	1.3	1.4
Intérim	2.1	2.1
Contrats à durée déterminée	8.4	8.6
Temps partiel		
Total	17.0	18.9
Femmes	29.5	30.8
Hommes	5.7	7.8

Source: INSEE, *Enquête emploi*

2.3. Le contexte politique

Sur le plan politique, la période se divise en deux :

- Jusqu'en mai 2012, le Président de la République (Nicolas Sarkozy, élu en mai 2007), le gouvernement (avec François Fillon comme Premier ministre) et la majorité parlementaire sont de droite.
- En mai 2012, François Hollande, socialiste, est élu Président de la République. Depuis lors les deux Premiers ministres ont été socialistes (Jean-Marc Eyraud jusqu'en mars 2014, puis Manuel Vals) ainsi que la majorité parlementaire.

Comme nous le verrons (*infra* 3.1 et 3.2), le changement de majorité a eu impact certain sur la dynamique du dialogue social, mais il n'a pas provoqué une inflexion sensible de la politique macroéconomique. Lorsqu'ils arrivent au pouvoir, les dirigeants socialistes doivent gérer des niveaux de déficit budgétaire et d'endettement public qui les rendent dépendants des contraintes imposées par l'Union européenne. N'y ayant pas trouvé d'appuis suffisants pour une politique européenne de relance coordonnée, ils doivent mener de difficiles négociations pour obtenir des sursis dans le calendrier de réduction du déficit budgétaire. Cette position de faiblesse exclut tout écart avec les choix de politique économique dominants au niveau européen.

La démonstration faite successivement par les deux majorités de leur incapacité à relancer la croissance économique et à renverser la courbe du chômage constitue l'une des causes d'un mouvement de perte de confiance de l'opinion publique à l'égard des partis et des dirigeants politiques classiques. La principale manifestation de ce mouvement a été la montée régulière des résultats électoraux d'un parti d'extrême droite, le *Front national*.

3. Le rôle du dialogue social dans la mise en œuvre de la politique nationale

Deux formes principales du dialogue social tripartite sont mises en œuvre en France, la première est purement consultative (3.1), la seconde consiste dans la co-production des règles de la relation d'emploi (3.2). Le dialogue social européen n'a eu qu'un faible impact sur le dialogue social national (3.3). Il en est de même pour les multiples institutions consultatives dont le fonctionnement est souvent routinier, à l'exception de certaines instances spécialisées qui ont été des lieux de réflexion sur les conséquences de la crise (3.4).

3.1. Le rôle du dialogue social dans les processus consultatifs

Les débats tripartites ont lieu pour l'essentiel dans des instances dont l'existence n'a aucun fondement légal : d'abord les « sommets sociaux », ensuite les « conférences sociales ».

Les sommets sociaux

Face à l'éclatement de la crise, des sommets sociaux sont convoqués à plusieurs reprises sans périodicité régulière durant le mandat de Nicolas Sarkozy. Il en assure la présidence avec la participation des « numéros un » des organisations d'employeurs et des syndicats. Les sommets ont deux fonctions : d'une part, de présenter les projets du gouvernement en matière de politique sociale et de recueillir les réactions des organisations patronales et syndicales ; d'autre part, dans certains cas, d'inviter ces organisations à ouvrir des négociations sur des thèmes qui leur sont proposés par le gouvernement selon la procédure créée en 2007 par la loi sur la modernisation du dialogue social (*infra* 3.2).

Le contexte des sommets est déterminé par l'orientation de la politique économique. Un premier sommet, le 18 février 2009, est consacré à la présentation des mesures sociales qui accompagnent le plan de relance économique qui vient d'être adopté. A partir de 2010, les sommets sociaux accompagnent une politique économique d'austérité qui laisse peu de ressources à la politique sociale. Les syndicats y expriment une insatisfaction croissante.

Les conférences sociales

Après son succès aux élections présidentielles, François Hollande annonce l'organisation d'une conférence sociale annuelle. Il en fait l'axe des nouveaux rapports qu'il veut établir avec les acteurs sociaux. Plusieurs changements sont introduits relativement aux sommets sociaux.

- La périodicité annuelle doit permettre de construire la cohérence globale de la politique sociale. De ce fait, l'agenda est plus vaste que lors des sommets sociaux.
- La conférence fait l'objet d'une préparation par des réunions bilatérales ou tripartites afin d'établir les méthodes de travail et une définition conjointe de l'ordre du jour.
- Au terme de la conférence, le gouvernement rend public une « feuille de route sociale » qui réunit les conclusions tirées des débats ainsi que l'agenda pour l'année à venir.

Trois conférences sociales sont organisées selon ces principes en juillet 2012, juin 2013 et juillet 2014. Initialement accueillies positivement par l'ensemble des participants, elles subissent ensuite les conséquences du ralliement du gouvernement à une politique économique qui privilégie le redressement de la compétitivité des entreprises dans un cadre d'austérité budgétaire

croissante. Pour manifester leur mécontentement deux des cinq syndicats représentatifs, CGT et CGT-FO³, quittent la troisième conférence.

De ce fait, le gouvernement renonce en 2015 à réunir une conférence sociale à compétence globale. La quatrième conférence sociale, en octobre 2015, ne porte que sur trois thèmes peu conflictuels⁴ : la création d'un compte personnel d'activité, la transition énergétique et la transition numérique. C'est aussi l'occasion pour le gouvernement d'annoncer la préparation d'un projet de loi sur la réforme de la négociation collective (*infra* 4.1.2).

L'expérience des sommets sociaux et des conférences sociales suggère quelques observations.

- Il serait inexact de les qualifier de « tripartisme informel ». Ces réunions sont organisées avec une certaine solennité en présence du Président de la République et avec la participation des « numéros un » des organisations d'employeurs et des syndicats. Leurs conclusions sont suivies d'effets qu'il s'agisse de la politique publique ou des négociations interprofessionnelles. Mais il n'existe aucune base légale au fonctionnement de ces instances. Dès lors, leur activité ou leur mise en sommeil dépend à tout moment de la volonté de l'Etat. Ainsi les « conférences sociales », qui ont constitué une innovation ambitieuse et qui auraient pu être retenues comme un exemple de « bonne pratique », ont en 2015 cédé la place à des formes plus modestes.
- L'avantage présenté par la formule des sommets sociaux ou des conférences sociales est de permettre un échange au plus haut niveau sur la politique sociale. La procédure permet au gouvernement de manifester son attachement à la démocratie sociale. Elle permet aux organisations patronales et syndicales d'affirmer leur légitimité en tant qu'acteurs influents dans la définition de la politique sociale. En revanche, elles ne sont pas un lieu où ces organisations sont associées à la définition de la politique économique.
- Il est difficile d'établir un lien de causalité avec l'éclatement de la crise. Des sommets sociaux avaient déjà été organisés auparavant, mais assez rarement et dans des conjonctures exceptionnelles. L'élément nouveau tient dans la fréquence des réunions tripartites et dans leur agenda prioritairement consacré aux conséquences sociales de la crise.
- Pour partie, ces conférences relèvent d'une politique de communication du gouvernement et peuvent être l'occasion pour certains participants de rechercher un impact médiatique. La brièveté des débats exclut que l'on aille au-delà d'une succession de prises de positions qui étaient déjà connues de tous. Toute la question réside dans le sérieux de la préparation de ces conférences : les réunions bipartites permettent-elles d'infléchir les orientations que fait connaître le gouvernement lors de la conférence ? Les avis des organisations divergent sur ce point, peut-être parce qu'elles n'ont pas toutes la même capacité d'être entendues par le gouvernement. Toutes s'accordent en revanche pour souligner un déclin de la formule : la première conférence en 2012 était importante parce qu'elle proposait une méthode et traçait des perspectives pour le quinquennat. La conférence de 2015 n'a pu être tenue que tardivement et en la limitant à des thèmes qui permettaient d'éviter des affrontements.

3.2. Le rôle du dialogue social dans la coproduction des règles de la relation d'emploi

Un second mécanisme permet d'articuler l'action de l'Etat et celle des acteurs sociaux. Il repose sur la combinaison d'un accord national interprofessionnel et d'un acte impératif de l'Etat

³ Voir Annexe 1. Acronymes.

⁴ Seule la CGT a refusé de participer à la conférence.

(loi, décret ou arrêté) qui valide totalement ou partiellement cet accord. Antérieur à la crise, ce mécanisme est utilisé de manière plus intense depuis 2008.

3.2.1 Les procédures d'articulation

La procédure principale est celle de la transcription législative. La loi du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social codifie une procédure qui fonctionnait de manière informelle depuis les années 1960. Trois étapes sont désormais distinguées.

- Le gouvernement fait connaître chaque année aux organisations patronales et syndicales les initiatives qu'il prévoit dans le domaine des relations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il leur communique sur ces points des « documents d'orientation ».
- Si le thème relève du champ de la négociation interprofessionnelle, ces organisations peuvent faire connaître leur volonté de négocier.
- En cas d'accord, le gouvernement s'engage à élaborer un projet de loi pour transcrire les dispositions de l'accord qui exigent des modifications du Code du travail. Le Parlement reste souverain ; il n'est pas tenu de respecter intégralement les termes de l'accord⁵.

Une seconde forme d'articulation est l'agrément ou l'extension d'un accord interprofessionnel par l'Etat. Les organisations d'employeurs et les syndicats ont créé des organismes paritaires qui offrent des prestations aux salariés. Le financement de ces régimes exige qu'ils puissent percevoir des cotisations obligatoires. Les accords doivent, pour avoir une force impérative générale, soit recevoir l'agrément du ministre, soit bénéficier d'un arrêté d'extension.

3.2.2. Une forte activité pendant la crise

En excluant les accords qui ne portent que sur des questions de procédure ou de calendrier, plus de vingt-cinq accords ont été signés entre 2008 et 2015 ; les principaux figurent dans le tableau 4. Ils peuvent être répartis en trois catégories principales (Freyssinet, 2011 ; Pernot, 2013 ; Schulze-Marmeling, 2013).

a. La gestion de l'emploi par les entreprises et le fonctionnement du marché du travail

Deux accords multidimensionnels de moyen terme ont eu pour objet de transformer les règles de fonctionnement du marché du travail.

- L'accord du 11 janvier 2008 sur « la modernisation du marché du travail », non signé par la CGT, combine des dispositifs qui doivent améliorer à la fois la mobilité des salariés et la sécurisation de parcours professionnels (Favre, Lefresne, Tuchsirer, 2008 ; Freyssinet, 2007). Le Parlement transpose l'accord sans modifications notables. Si l'accord est immédiatement antérieur à l'éclatement de la crise, il est mis en œuvre et complété dans un contexte d'éclatement de la crise, notamment par les accords de décembre 2008 sur l'assurance chômage et de janvier 2009 sur la formation professionnelle continue.
- Cinq ans plus tard, compte tenu de l'expérience de la crise et de la persistance d'un chômage massif, ce premier accord est complété et amplifié par celui du 11 janvier 2013 sur « la compétitivité des entreprises et la sécurité de l'emploi ». La recherche d'un équilibre entre les concessions réciproques est obtenue par la juxtaposition de mesures dans de multiples domaines (Béthoux, Jobert, 2013 ; *Droit social*, 2013 ; Freyssinet, 2013 ;

⁵ Ceci constitue une différence majeure avec la procédure qui s'applique dans l'Union européenne. Lorsqu'une directive européenne transcrit un accord, elle ne peut qu'en reprendre exactement les termes.

Revue de droit du travail, 2013 ; Turlan, Cette, 2013). De manière simplifiée, il apparaît que de nouveaux droits individuels et collectifs sont reconnus aux salariés en échange de marges de liberté nouvelles pour les employeurs dans la gestion de l'emploi. L'accord est vivement critiqué par deux syndicats, CGT et CGT-FO. Au cours de la discussion du projet de loi, l'aile la plus à gauche du Parlement exerce une forte pression, parfois avec succès, pour introduire des amendements qui renforcent les droits des travailleurs ou restreignent les marges de liberté offertes aux employeurs (loi du 14 juin 2013). De ce fait, les organisations d'employeurs critiquent le non-respect par le Parlement des termes d'un accord négocié par les acteurs sociaux.

- Comme en 2008, l'Etat, le patronat et les syndicats ont respecté les termes de la loi de 2007 qui définit leurs rôles respectifs, mais le résultat final est moins satisfaisant du point de vue du dialogue social : l'accord est rejeté par deux syndicats qui représentent presque la moitié des salariés (*infra* 4.3) et sa transposition dans la loi est critiquée par les organisations d'employeurs.
- Un accord complémentaire sur la formation professionnelle est signé, le 14 décembre 2013, par toutes les organisations sauf la CGPME du côté patronal et la CGT du côté syndical.

b. Le financement et le fonctionnement des organismes paritaires

Des accords sont régulièrement signés pour assurer la gestion de plusieurs organismes paritaires qui ont été créés par les organisations patronales et syndicales.

- De tels organismes existent dans le domaine de la formation professionnelle sur la base de la mutualisation d'une fraction des dépenses des entreprises ; leurs règles de financement et de fonctionnement sont fixées dans les accords ci-dessus.
- Sous l'impact de la crise économique, le régime des retraites complémentaires a donné lieu en 2011, 2013 et 2015 à de difficiles négociations. Des compromis ont été trouvés en combinant une légère augmentation des cotisations, une forte réduction des droits à prestations et des prélèvements sur les réserves qu'avaient accumulées les régimes (Besnard, 2011).
- Le régime paritaire le plus sévèrement touché par la crise est l'assurance chômage puisqu'il subit simultanément la baisse de ses ressources et l'augmentation de ses dépenses. Les conventions d'assurance chômage sont renégociées tous les deux ou trois ans. L'affrontement est chaque fois aigu entre, d'un côté, les syndicats qui réclament une augmentation des cotisations pour améliorer ou au minimum maintenir les prestations et, d'autre part, les employeurs qui refusent toute augmentation de leurs cotisations et réclament la réduction des dépenses. Jusqu'à ce jour, le compromis s'est réalisé principalement en acceptant un accroissement de la dette du régime.

En faisant le constat de l'hétérogénéité des formes d'organisation des différentes institutions paritaires et des critiques qui étaient adressées à leurs modes de gestion, les organisations patronales et syndicales ont signé, le 17 février 2012, un accord de « modernisation du paritarisme » qui définit des procédures pour assurer une transparence de la gestion et une évaluation des résultats.

c. Les instruments de la politique de l'emploi

Certains accords créent ou élargissent des dispositifs mobilisés pour faire face à la crise. Ils concernent notamment l'indemnisation du chômage partiel, les « contrats de sécurisation

professionnelle » pour les salariés victimes de licenciements économiques, ainsi que des mesures d'aide aux jeunes pour l'accès à l'emploi. Du fait de leur fonction d'aide à des catégories directement touchées par la crise, ces accords sont ceux dont le contenu est le moins controversé. Ils sont souvent signés par les cinq organisations syndicales ; les refus de signature, peu nombreux, émanent de syndicats qui jugent les mesures insuffisantes, mais qui n'en contestent pas le principe.

3.2.3. Un tripartisme asymétrique et ambigu

L'articulation entre l'action publique et la négociation collective interprofessionnelle a été mobilisée de façon intense pour faire face à la crise. Il serait erroné d'y voir la manifestation d'un consensus tripartite.

Tableau 4. Principaux accords nationaux interprofessionnels (2008 – 2015)

Date	Objet	CGT	CFDT	CGT-FO	CFTC	CFE-CGC
Gestion de l'emploi par les entreprises et fonctionnement du marché du travail						
11/01/2008	Modernisation du marché du travail		X	X	X	X
11/01/2013	Compétitivité des entreprises et sécurisation de l'emploi		X		X	X
14/11/2008	Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences		X			X
07/01/2009	Formation professionnelle continue	X	X	X	X	X
14/12/2013	<i>idem</i>		X	X	X	X
Organismes paritaires						
23/12/2008	Assurance chômage		X			
25/03/2011	<i>idem</i>		X	X	X	X
23/03/2014	<i>idem</i>		X	X	X	
18/03/2011	Retraites complémentaires		X	X	X	
13/03/2013	<i>idem</i>		X	X	X	
30/10/2015	<i>idem</i>		X		X	X
12/07/2011	Emploi des cadres	X	X	X	X	X
17/02/2012	Modernisation du paritarisme		X	X	X	
Instruments de la politique de l'emploi						
15/12/2008	Indemnisation chômage partiel		X	X	X	X
02/10/2009	<i>idem</i>	X	X	X	X	X
13/01/2012	<i>idem</i>		X	X	X	X
06/02/2012	Activité partielle de longue durée		X	X	X	X
23/12/2008	Conventions de reclassement personnalisé	X	X	X	X	
31/05/2011	Contrats de sécurisation professionnelle	X	X	X	X	X
08/12/2014	<i>idem</i>	X	X	X	X	X
07/04/2011	Emploi des jeunes					
29/04/2011	-Accompagnement dans l'accès à l'emploi		X	X	X	X
07/06/2011	-Accès au logement		X	X	X	X
11/07/2011	-Formations en alternance et stages		X	X	X	X
18/04/2012	-Maintien dans l'emploi		X	X	X	X
18/04/2012	Accès au logement	X	X	X	X	X
19/10/2012	Contrats de génération	X	X	X	X	X
Conditions de travail						
02/07/2008	Stress au travail	X	X	X	X	X
19/06/2013	Qualité de la vie au travail		X		X	X
Note : le signe X indique la signature d'un accord par un syndicat. Les trois organisations d'employeurs ont signé tous les accords à l'exception de l'ANI du 14 décembre 2013 sur la formation que la CGPME n'a pas signé.						

Source : Bilans annuels de la négociation collective.

- Si le gouvernement comprend l'intérêt qu'il trouve à s'appuyer sur des accords collectifs pour légitimer son action, il ne se borne pas à attendre et à valider les résultats des négociations. Il propose des thèmes de négociation, il établit pour elles des documents d'orientation, il fixe des délais pour aboutir et il menace, en cas d'échec, d'une intervention législative.
- Dans certains domaines, par exemple, la flexibilisation du temps de travail, il a imposé par la loi, en dehors d'accords interprofessionnels ou en contradiction avec eux, des dispositions qui, si elles ont été approuvées par le patronat, ont suscité l'opposition des organisations syndicales. Tel a été le cas pour l'organisation du temps de travail (2008), puis pour le travail en soirée ou le dimanche (2009 et 2015).
- Si les désaccords ne s'expriment pas publiquement entre les organisations patronales, sauf dans des cas exceptionnels, ils sont au contraire explicites et fréquents entre les syndicats. Sous cet aspect, les deux principales confédérations se situent dans des positions opposées (tableau 4). La CFDT a signé tous les accords. La CGT n'en a signé qu'un petit nombre. Les trois autres syndicats représentatifs à l'échelle interprofessionnelle ont signé la plupart des accords⁶.

La spécificité du cas français tient donc à l'étroitesse des imbrications qui s'établissent entre la négociation interprofessionnelle et la politique publique. La crise a d'une part, approfondi certaines divergences entre les acteurs et, d'autre part, rendu plus nécessaire la coordination de leurs interventions. Si la signature d'accords tripartites est exclue, ceci n'empêche pas l'existence d'une dynamique tripartite permanente qui mêle confrontation et coopération et qui produit de nombreux résultats partiels sous diverses formes juridiques.

3.2.4. Le cas particulier de la réforme des retraites

La loi de 2007 sur la modernisation du dialogue social ne couvre que les questions qui relèvent du Code du travail. Elle ne concerne pas le domaine de la protection sociale. La réforme des retraites a provoqué en 2010 un conflit social majeur (Palier, 2010 ; Freyssinet, 2012) mais le conflit a été évité en 2014 lors d'une nouvelle réforme.

La réforme conflictuelle de 2010

Les salariés du secteur privé bénéficient d'un régime à prestations définies. Les pensions sont fonction des salaires antérieurs et du nombre d'années de cotisation. L'éclatement de la crise dégrade les perspectives d'équilibre financier dans l'hypothèse où ses effets seront durables. Annoncé dès juin 2009, un processus de réforme est entamé en avril 2010 ; la loi est promulguée le 9 novembre 2010. Alors que les réformes antérieures privilégiaient l'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein, la réforme de 2010 opte pour un recul de l'âge du droit à la retraite.

- L'âge minimum pour avoir droit à une pension de retraite passe par étapes de 60 à 62 ans entre 2011 et 2018.

⁶ Les conditions de validité d'un accord national interprofessionnel (ANI) ont été modifiées depuis 2013.

- Jusqu'en 2013, un ANI était valable dès qu'il était signé par au moins un syndicat représentatif à condition que la majorité des syndicats représentatifs (c'est-à-dire trois sur cinq) n'expriment pas leur opposition. Seul un ANI d'importance mineure a été invalidé par cette procédure.
- Depuis 2013, un ANI n'est valable que si les syndicats signataires ont recueilli au moins 30 % des voix lors des élections de représentativité et s'il n'y a pas d'opposition de syndicats ayant obtenu au moins 50 % des voix. A ce jour, aucun ANI n'a été invalidé par ce moyen.

- L'âge d'accès au droit à une pension « à taux plein » (sans décote) passe par étapes de 65 à 67 ans entre 2016 et 2023.

Ce choix est commandé par la volonté d'obtenir un effet rapide sur le niveau des dépenses. Il a des conséquences inégalitaires : l'allongement de la durée minimale de cotisation touchait peu ceux qui avaient commencé à travailler très jeune (travailleurs à scolarité courte) et frappait ceux qui avaient suivi des études supérieures. Avec le recul de l'âge, l'effet est inversé (les travailleurs faiblement qualifiés ont une durée de vie active plus longue et une espérance de vie à la retraite plus courte).

Le ministre du Travail organise des consultations bilatérales avec les organisations patronales et syndicales. En revanche, il refuse de réunir l'ensemble des acteurs sociaux en invoquant le risque de « surenchères syndicales ». Les syndicats sont unanimes pour s'opposer au projet. Ils dénoncent « une mascarade de concertation » et une réforme à leurs yeux inégalitaire et dont le coût est supporté à 85 % par les salariés. Entre mai et novembre 2010, ils organisent une succession de manifestations d'une ampleur considérable, mais ils n'obtiennent que des amendements mineurs au projet initial.

Le gouvernement était probablement satisfait de démontrer aux institutions internationales et aux marchés financiers sa volonté et sa capacité de lutter contre les déficits malgré la force du mécontentement social qui en résultait.

La « petite réforme » de 2014

Dès son élection, François Hollande est confronté à un constat : la réforme de 2010 n'a pas suffi à rétablir l'équilibre financier à long terme. Instruit par l'expérience précédente, il choisit une procédure qui respecte les délais d'un dialogue social approfondi. La difficile recherche d'un compromis conduit à l'adoption, en janvier 2014, d'une nouvelle réforme d'ampleur plus modeste que celle de 2010. Elle ne satisfait pleinement aucun des acteurs, mais ne soulève pas de mobilisation hostile.

À l'opposé de la réforme de 2010 qui privilégiait le recul de l'âge du droit à la retraite, la réforme de 2014 revient au mécanisme adopté pour les réformes antérieures : la durée de cotisation requise pour obtenir une retraite à taux plein passera par étapes de 41 années et 9 mois à 43 années en 2035.

L'innovation principale est la création d'un « compte personnel de prévention de la pénibilité ». Il prend en compte l'exposition des travailleurs à différents facteurs de pénibilité durant l'ensemble de leur vie active. Sur cette base, chaque salarié acquiert des droits qu'il peut utiliser de trois manières : pour contribuer au financement d'une formation professionnelle, pour financer un passage au travail à temps partiel, pour financer un départ en retraite anticipé.

3.3. Le rôle du dialogue social dans le Semestre européen

Les modes d'articulation entre le niveau européen et le niveau national du dialogue social engendrent une situation paradoxale (Pernot, 2014). Les instances européennes prennent position avec une force croissante sur des questions qui constituent des enjeux centraux du dialogue social en France. Cependant, le dialogue social national ne fait pas référence explicitement aux préconisations européennes. Les acteurs sociaux nationaux ne perçoivent de liens entre les deux niveaux que sous la forme d'échanges d'informations et de confrontation de diagnostics.

3.3.1. Les préconisations européennes concernent des enjeux essentiels du dialogue social national

Les dispositifs institutionnels créés face à la crise engendrent des interventions directes du Conseil européen et de la Commission sur les choix nationaux de politique économique et sociale. Les préconisations sont particulièrement contraignantes pour un pays qui, comme la France, est soumis à une procédure pour déficit public excessif. Les délais accordés par les instances européennes pour la réduction du déficit sont conditionnés par des engagements sur la réalisation de « réformes structurelles ».

Les recommandations adoptées par le Conseil dans ce domaine concernent principalement cinq thèmes : le niveau des salaires, la protection sociale, la législation du travail, la politique active de l'emploi, la formation tout au long de la vie. Ces questions sont au cœur du dialogue social national. Cependant, il n'existe qu'un faible degré d'interaction entre le dialogue social national et le Semestre européen où le gouvernement français négocie son programme de réformes.

3.3.2. Une faible articulation « top down »

La Commission européenne, par l'intermédiaire de son Attaché économique (*European Semester Officer*), mène une politique active de communication auprès des acteurs sociaux français pour les informer du contenu des textes communautaires. L'objectif est à la fois de faciliter l'appropriation et de susciter la conviction. Le représentant de la Commission mesure les limites de l'exercice : il n'existe pas de diagnostic partagé. Les syndicats considèrent que la politique macroéconomique préconisée par l'Union européenne constitue un facteur de prolongation de la crise économique. Certains d'entre eux pourraient accepter d'entrer dans le débat sur les « réformes structurelles », mais seulement dans le contexte d'une politique active de relance économique. Ils refusent que ces réformes soient considérées comme un substitut à une telle politique. À leurs yeux, l'essentiel des préconisations européennes va dans le sens des demandes des employeurs qui, de leur côté, se plaignent de la modestie des recommandations ou de la lenteur de leur mise en œuvre.

Les débats qui ont lieu à l'occasion des *Sommets sociaux tripartites* ou du *Comité du dialogue social* ont certainement une influence diffuse dans la mesure où ils contribuent à construire les analyses des acteurs sociaux. Mais, il est difficile d'en repérer des traces dans le dialogue social national.

3.3.3 Une faible implication « bottom up »

La France a créé en 1998 un organe de concertation, le *Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales* (CDSEI). Il réunit, sous la présidence du ministre du Travail, les organisations patronales et syndicales et les représentants des ministères concernés. Les acteurs sociaux apprécient son existence comme une source utile d'information et comme un lieu où ils peuvent exprimer leurs positions dans un libre dialogue. En revanche, ils ne considèrent pas que les discussions au sein du CDSEI puissent avoir une influence sur les positions qu'adopte le gouvernement français dans les instances européennes.

En résumé, il existe un lien évident entre les recommandations adressées à la France par les autorités européennes et les réformes introduites par les gouvernements français. Cependant, il semble que le gouvernement jugerait contreproductif dans le dialogue social de justifier ses propres orientations sur la base des préconisations européennes. Il n'a aucun intérêt à apparaître comme soumis aux injonctions des autorités européennes.

3.4. Le rôle et l'impact des institutions du dialogue social national

De multiples institutions consultatives ont été créées depuis la Seconde Guerre mondiale pour répondre à des besoins diversifiés sans que se dégage une cohérence d'ensemble.

La plus importante d'entre elles, le *Conseil économique, social et environnemental* a abordé de nombreuses questions à propos desquelles l'impact de la crise est analysé. Mais, la tradition est de rechercher un large consensus sur des questions peu conflictuelles. Pour y parvenir, les avis utilisent des styles de rédaction prudents. Si la qualité des rapports du Conseil est unanimement reconnue, il ne semble pas que ses avis aient un impact politique significatif.

Diverses instances consultatives ont un champ de compétence qui pourrait leur donner un rôle important dans le dialogue social. Tel est le cas, par exemple, de la *Commission nationale de la négociation collective*, du *Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles*, du *Conseil d'orientation sur les conditions de travail*... Du fait de leur multiplicité et de leur fonctionnement souvent routinier, ces institutions n'ont eu qu'une faible influence dans les débats engendrés par la crise.

Il faut faire cependant une exception à propos de plusieurs instances qui ont été des lieux de réflexion multipartite sur les conséquences de la crise. Tel est le cas, par exemple, du *Conseil d'orientation pour l'emploi*, créé en 2005, qui réunit des représentants de l'Etat (Parlement et gouvernement), des collectivités territoriales, des organisations d'employeurs et de salariés ainsi que des experts. Dès 2008, il analyse les transformations structurelles de l'emploi qui sont accélérées ou infléchies par la crise en prenant en compte les apports des comparaisons internationales. Ses rapports ne sont pas soumis à une approbation explicite des membres du Conseil ; ils n'engagent pas les organisations ou institutions que ceux-ci représentent. Cependant, l'équipe permanente du Conseil veille à parvenir à une rédaction qui n'engendre pas d'objections majeures de la part des participants. Deux autres instances, qui fonctionnent selon les mêmes principes, adoptent la même démarche dans des domaines spécialisés : le *Conseil d'orientation des retraites* et le *Haut conseil du financement de la protection sociale*.

Ces expériences constituent des exemples de bonnes pratiques. Elles permettent la production de diagnostics et de scénarios qui sont, dans une large mesure, partagés par tous les acteurs et qui peuvent constituer une référence commune lors des débats qu'ils mènent dans d'autres lieux, notamment dans les conférences sociales et les négociations interprofessionnelles.

4. Les relations professionnelles et la négociation collective dans la période de la crise

Il n'est pas possible de comprendre l'évolution de la négociation collective dans la période de crise sans prendre en compte le rôle déterminant exercé par l'Etat (4.1). Partiellement du fait de sa pression, la négociation collective bénéficie d'un essor quantitatif (4.2). Les organisations patronales et syndicales ne connaissent pas d'évolutions majeures durant cette période (4.3).

4.1. Le rôle déterminant de l'Etat dans les relations professionnelles

La France est caractérisée par une tradition de forte intervention de l'Etat dans les relations industrielles. Nous avons analysé (*supra* 3.2) l'intervention de l'Etat dans la fixation des thèmes et du calendrier des négociations interprofessionnelles.

Au niveau des branches professionnelles, le mode d'intervention de l'Etat est double.

- D'une part, de manière traditionnelle, il procède à l'extension des conventions collectives pour les imposer à toutes les entreprises de la branche. Plus rarement, il procède à l'élargissement à des branches dépourvues d'activité conventionnelle de conventions collectives signées dans des branches qui ont des caractéristiques voisines.
- D'autre part, depuis 1982, des obligations de négocier ont été introduites dans différents domaines, par exemple, les salaires (tous les ans), la formation professionnelle et l'apprentissage (tous les trois ans), les classifications professionnelles (tous les cinq ans). L'obligation de négocier n'implique pas l'obligation d'aboutir à un accord, mais elle crée, peut-être artificiellement, une dynamique de la négociation.

Ces mécanismes expliquent que le taux de couverture des salariés par les accords de branche soit supérieur à 90 %. Il n'a pas baissé pendant la crise.

4.1.1. La négociation d'entreprise : incitations, obligations, sanctions

La décentralisation des négociations en direction des entreprises s'est accélérée au cours des dernières années sans que l'on puisse établir un lien de causalité directe avec la crise (Pignoni, Raynaud, 2013). Ce qui est certain, c'est que le déséquilibre massif et persistant du marché du travail a servi d'argument à ceux qui voient dans la décentralisation de la négociation un facteur favorable à la création d'emplois. En règle générale, la négociation d'entreprise se développe à l'initiative des employeurs qui cherchent une adaptation de la relation d'emploi aux conditions locales de production et de concurrence. La particularité française résulte du fait que l'Etat s'est fait le promoteur de ce mouvement en combinant divers instruments (Naboulet, 2011 et 2013; Jobert, 2013).

- La loi crée une obligation d'ouvrir des négociations dans certains domaines⁷. En cas d'échec de la négociation, l'entreprise peut être obligée de présenter un plan d'action sur le même domaine. L'accord ou le plan sont soumis à des exigences de contenu. En cas de non-respect, l'entreprise subit une pénalisation financière.
- L'Etat offre des avantages financiers (aides publiques ou exonérations de charges sociales) pour la signature d'accords dont il attend des effets positifs sur l'emploi (par exemple, réduction de la durée du travail).

⁷ En général, l'obligation de négocier ne s'impose qu'aux entreprises de plus de 50 salariés ou aux entreprises dans lesquelles un délégué syndical est présent. L'existence d'un accord de branche sur le même sujet peut, dans certains cas, dispenser de l'obligation de négocier dans l'entreprise.

- Des dérogations à la loi sont autorisées dans certains domaines et dans certaines limites (par exemple, l'organisation du temps de travail) à condition qu'elles aient fait l'objet d'un accord collectif.

Depuis 2008, la première technique a été employée dans différents domaines : emploi des seniors, égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, pénibilité du travail, contrats de génération⁸. La troisième technique a notamment été utilisée par la loi du 14 juin 2013 issue de l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2013 (*supra* 3.2.2) :

- les accords de maintien de l'emploi permettent, en cas de difficultés économiques graves, de négocier des accords d'entreprise dans lesquels des sacrifices sur les salaires et la durée du travail sont échangés contre des engagements de l'employeur de ne pas recourir à des licenciements économiques ;
- les accords de mobilité interne élargissent les possibilités de mobilité géographique et professionnelle au sein de l'entreprise par décision de l'employeur ;
- les accords sur les licenciements collectifs permettent de déroger à de nombreuses dispositions de la loi quant aux modalités de gestion des licenciements et aux mesures d'accompagnement des travailleurs licenciés.

De façon paradoxale, la loi est devenue l'instrument de promotion par l'Etat d'une négociation décentralisée. Elle sert à vaincre une double résistance : celle d'employeurs qui ne souhaitent pas introduire des processus de négociation collective au sein de leur entreprise et celle des syndicats qui sont attachés aux règles fixées par la négociation collective au niveau national. L'utilisation de ces méthodes a un incontestable impact quantitatif sur le nombre des accords d'entreprise (*infra* 4.2). Elle engendre un double risque : d'une part, celui de flux provisoires d'accords négociés pour bénéficier des aides financières ; d'autre part, celui d'accords formels signés seulement pour éviter les pénalités financières.

4.1.2. Un vaste projet de réforme

À la suite de la quatrième conférence sociale (*supra* 3.1) et après une première concertation avec les organisations patronales et syndicales, le gouvernement a présenté, le 4 novembre 2015, ses orientations et son calendrier pour une réforme de la négociation collective. Un projet de loi sera présenté en mars 2016 (Premier ministre, 2015).

- Une réécriture du Code du travail sera réalisée dans un délai de deux ans sur la base d'une distinction entre, en premier lieu, les droits fondamentaux inscrits dans le Code qui définissent l'« ordre public social », en second lieu, les domaines qui relèvent de la négociation collective, en troisième lieu, les dispositions supplétives qui s'appliquent en l'absence d'accord collectif.
- Pour la négociation collective, le nombre des branches professionnelles doit être ramené par étapes de 700 à une centaine. Les regroupements seront volontaires ou, à défaut, imposés par l'Etat.
- Les accords de branche définiront un « ordre public professionnel ». Sous réserve de son respect, une autonomie complète sera accordée aux accords d'entreprise.

⁸ Les contrats de génération combinent l'embauche de jeunes et le maintien en emploi de seniors dans l'objectif d'assurer la transmission des compétences. La menace de pénalités financières ne pèse que sur les entreprises de plus de 300 salariés. Pour les entreprises plus petites, c'est la deuxième technique, celle de l'aide financière, qui est utilisée.

- Pour permettre la négociation collective dans les petites entreprises en l'absence de délégués syndicaux, le recours à des salariés mandatés par des syndicats représentatifs dans la branche sera élargi.

La perspective d'une réforme profonde des règles et du champ de compétence de la négociation collective est donc aujourd'hui ouverte.

4.2. Une tendance fragile au développement de la négociation collective

L'information statistique sur la négociation collective se limite à la mesure du nombre d'accords signés et des thèmes sur lesquels ils portent (Ministère du Travail, 20XX). Elle ne nous apprend rien quant à l'impact de la crise sur le contenu des accords.

Comme nous l'avons indiqué (*supra* 3.2.2), le nombre des accords interprofessionnels s'est maintenu à un niveau élevé. Le nombre des accords de branche a augmenté au cours de la décennie 2000 pour atteindre un palier supérieur à 1300 accords par an entre 2009 et 2012 ; il a diminué en 2013 et 2014 avec environ 1000 accords par an. Le nombre d'accords d'entreprise a augmenté de 27 000 en 2008 à 39 000 en 2013 avant un léger recul à 37 000 en 2014 (évaluation provisoire).

4.3. La stabilité des structures de représentation

La crise n'a pas entraîné de changements notables dans les structures de la représentation.

En ce qui concerne les organisations patronales, une première mesure de leur représentativité aura lieu en 2017 sur la base du nombre d'entreprises adhérentes. Jusqu'alors ces chiffres sont incertains car les adhésions multiples sont fréquentes. Parmi les organisations interprofessionnelles, le MEDEF occupe une position dominante ; il préside la délégation patronale lors des négociations interprofessionnelles. La CGPME et l'UPA défendent les intérêts spécifiques des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat. Si la crise a pu amplifier certaines divergences d'intérêt entre ces catégories d'entreprises, elle a renforcé leur priorité commune pour la flexibilisation du marché du travail et la réduction du coût salarial.

Le taux de syndicalisation, qui était supérieur à 30 % au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, a connu ensuite une baisse irrégulière. Depuis dix ans, il s'est stabilisé au voisinage de 8 %. Il varie du simple au triple entre le secteur privé (environ 5 %) et le secteur public (environ 15 %). Pour la première fois, des élections de représentativité ont couvert l'ensemble des salariés⁹. Trois confédérations syndicales occupent une place dominante avec 69 % des suffrages hors fonction publique et 61 % dans la fonction publique (CGT : 27 et 23 % ; CFDT : 26 et 19 % ; CGT-FO : 16 et 19 %). Les sondages d'opinion montrent une légère réduction de la confiance des salariés à l'égard des syndicats depuis l'éclatement de la crise¹⁰.

Un impact potentiel sur ces organisations résulte de l'influence croissante que les thèses du *Front national* exercent sur une fraction de leurs adhérents. Le discours nationaliste et xénophobe a un impact plus fort sur les catégories sociales qui sont victimes de la crise ou qui se sentent menacées par la globalisation, l'intensification de la concurrence, l'ouverture des frontières et l'intégration économique européenne. Face à cette menace, le dialogue social devrait fournir une

⁹ Résultats de 2013, sauf pour la fonction publique (2014).

¹⁰ 51 % des salariés déclarent en octobre 2015 qu'ils font confiance aux syndicats pour la défense de leurs intérêts contre 58 % en mai 2008 (Sondage TNS Sofres).

démonstration de la capacité qu'ont les acteurs politiques, économiques et sociaux de construire un projet qui rende compatible la performance économique et l'inclusion sociale.

5. Conclusions

En s'inspirant des réflexions proposées par Christian Wetz et David Foden sur les conditions d'une relance du dialogue social européen (Wetz, Foden, 2015), quelques enseignements peuvent être tirés de l'expérience française.

Crise économique et contenu du dialogue social

Il est difficile d'établir des relations de causalité entre le développement de la crise et les évolutions du dialogue social depuis 2008. Il est possible de mettre en évidence certaines correspondances entre les deux dynamiques.

Depuis 2008, on observe une intensification du dialogue social tripartite et bipartite. Elle se manifeste par la fréquence des sommets sociaux puis des conférences sociales, par la multiplication des accords nationaux interprofessionnels, par le développement d'accords d'entreprise sur des thèmes nouveaux. Les jugements portés sur la qualité de ce dialogue et de ses produits sont contrastés.

- Pour certains, l'ampleur de la crise a favorisé l'apparition de solutions novatrices tant dans les modalités de négociation que dans les contenus des accords. L'Etat a favorisé ces évolutions. Une nouvelle génération d'accords « gagnant – gagnant » articule des objectifs de restauration de la compétitivité et de sécurisation de l'emploi.
- Pour d'autres, après une brève convergence sur une politique de relance, l'orientation des gouvernements vers des politiques d'austérité budgétaire ainsi que la priorité donnée par le patronat à la pression sur le coût salarial ont privé le dialogue social des contreparties requises pour des accords équilibrés. Le dialogue social s'est centré sur la gestion des sacrifices exigés au nom de la crise économique.

La persistance d'un chômage massif et l'absence de reprise économique vigoureuse ne favorisent pas le rapprochement des points de vue quant à la définition des objectifs et des formes d'action.

- En revanche l'acuité des problèmes posés par la crise a stimulé l'activité d'organismes tripartites qui ont pour fonction principale la recherche de diagnostics partagés et l'élaboration de scénarios alternatifs. Le dialogue y est facilité par le fait que l'Etat est représenté non par des membres du gouvernement mais par des hauts fonctionnaires dont la compétence et la déontologie sont reconnus par tous. Ces organismes n'ont pas de fonction de négociation, ils n'élaborent pas de propositions selon une règle majoritaire, mais ils construisent un cadre de référence largement partagé sur la base duquel chaque acteur définit ensuite sa position.

Autonomie des acteurs sociaux

De nombreux pays européens ont défini une frontière claire et stable entre, d'une part, le dialogue social tripartite où l'Etat organise la consultation et la concertation, d'autre part, le dialogue social bipartite où les acteurs sociaux affirment leur autonomie dans la négociation. La France offre un exemple de porosité et d'instabilité des frontières. Nous avons qualifié cette

situation de tripartisme asymétrique et ambigu. Il se manifeste aussi bien dans la production de la loi, avec le fréquent recours préalable à l'accord interprofessionnel, que dans la négociation collective avec la multiplicité des formes d'intervention de l'Etat, incitatives ou contraignantes.

Dans la période de crise, l'imbrication a été renforcée. Elle a suscité des manifestations croissantes d'insatisfaction de la part des organisations patronales et syndicales qui revendiquent leur autonomie. Cependant, la crise a aussi durci les affrontements entre ces organisations. Les traditions historiques ont ancré chez elles la tentation du recours à l'Etat lorsque l'une ou l'autre partie espère qu'il lui sera favorable. Au total, et malgré leurs déclarations d'intention, la crise a plutôt réduit l'autonomie des acteurs sociaux relativement à l'Etat tout en rendant celui-ci plus dépendant de la légitimité qu'il trouve lorsqu'il peut s'appuyer sur un accord interprofessionnel.

Représentativité et légitimité des acteurs sociaux

La France connaît un taux de syndicalisation exceptionnellement faible qui fait que la représentativité des syndicats se mesure par leurs résultats électoraux ; ceux-ci n'ont que faiblement évolué depuis 2008. La légitimité des syndicats est plus difficile à apprécier. Les sondages d'opinion auprès des salariés montrent que, durant la crise économique, elle a légèrement régressé. Aux yeux des syndicats, la légitimité se mesure aussi par leur capacité de mobilisation et/ou par leur capacité à obtenir des avancées concrètes au bénéfice des salariés. Avec la crise, ces capacités s'expriment principalement sur un registre défensif. Sous cet aspect, les salariés, même s'ils se syndiquent très peu, estiment majoritairement qu'il est important qu'existent des syndicats pour les protéger.

Du côté des organisations patronales la situation est incertaine. Les adhésions sont nombreuses, mais elles sont engendrées principalement par les services que les organisations rendent à leurs adhérents. De nombreuses études mettent en évidence une indifférence, voire une ignorance des entreprises à l'égard des positions adoptées par les organisations auxquelles elles adhèrent. Cependant, on n'observe pas de mouvement de contestation de leur caractère représentatif.

Dans ces conditions, le dialogue social national, qu'il soit tripartite ou bipartite, constitue pour les organisations patronales et syndicales une ressource qui leur permet de démontrer leur capacité d'initiative et leur influence dans la régulation sociale en période de crise.

Semestre européen et dialogue social

La relation entre le niveau européen et le niveau national présente un aspect paradoxal. La France est l'objet de recommandations exigeantes du Conseil européen qui concernent certains aspects centraux du dialogue social : salaires, marché du travail, protection sociale. Elles ont certainement influencé la politique du gouvernement au cours des dernières années. Cependant, il n'existe aucun lien explicite avec l'agenda du dialogue social. Aucun des acteurs concernés ne souhaite mettre en évidence ce qui pourrait apparaître comme une perte d'autonomie du dialogue social national.

6. Références bibliographiques

Besnard J.-L., 2011, L'accord sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco du 18 mars 2011 : « accord historique » ou « simple compromis conservatoire » ? », *La revue de l'IRES*, n° 69, p.69-110.

Béthoux E., Jobert A., 2013, «Négociateur sur l'emploi pour le sécuriser ? L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 en perspective», *Recherche socialiste*, n° 62-63, p.129-146.

Droit social, 2013, Dossier : « Loi relative à la sécurisation de l'emploi », n° 9, p.662-739.

Fabre A., Lefresne F., Tuchsirer C., 2008, « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Une tentative d'évaluation », *La revue de l'OFCE*, n° 107, p.5-28.

Freyssinet J., 2007, « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain », *La revue de l'IRES*, n° 54, p.3-40.

Freyssinet J., 2011, « Négociations interprofessionnelles et crise économique », *La revue de l'IRES*, n° 69, p.33-68.

Freyssinet J., 2012, *Le dialogue social et la réforme des retraites en période de crise et au-delà : le cas de la France*, BIT, DIALOGUE, WP n° 35.

Freyssinet J., 2013, « L'emploi au cœur de la négociation d'entreprise : quel impact de l'accord du 11 janvier 2013 ? », *La revue de l'IRES*, n° 77, p.3-38.

Gautié J., 2011, « France : Protecting the insiders in the crisis and forgetting the outsiders ? », p.197-276 in : Vaughan-Whitehead D. (Ed.), *Work inequalities in the crisis. Evidence from Europe*, ILO, Geneva.

Gautié J., 2015, « France's Social Model : Between Resilience and Erosion », in Vaughan-Whitehead D. (Ed.), *The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing Its Soul ?*, ILO – Elgar Publishing.

Jany-Catrice F., Lallement M., 2015, « Conversion through inequality : the transformation of the French social model », p.179-194 in Lehndorff S. (Ed.), *Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited*, ETUI, Brussels.

Jobert A., 2013, « La négociation d'entreprise dans la crise : innovations institutionnelles et sociales », *Droit social*, n° 4, p.332-338.

Ministère du Travail, 20XX, *La négociation collective en 20XX*, Bilans et rapports (publication annuelle), La documentation française, Paris.

Naboulet A., 2011, *Que recouvre la négociation collective d'entreprise en France ? Un panorama des acteurs, des textes et des thématiques entre 2005 et 2008*, DARES, Document d'études, n° 163.

Naboulet A., 2013, « Les obligations et incitations portant sur la négociation collective », p.559-580 in : *La négociation collective en 2012*, Dossier n° 2, La documentation française, Paris.

Palier B., 2010, *La réforme des retraites*, 3^e édition, PUF, Paris.

Pernot J.-M., 2013, « France. Démocratie sociale ou nouveau corporatisme ? », p.73-87 in Lerais F., Pernot J.-M., Rehfeldt U., Vincent C., *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise. Un essai de comparaison internationale*, Rapport 04.2013, IRES, Noisy-le-Grand.

Pernot J.-M., 2014, « France and the European Agenda : an Ambiguous Impact on Industrial Relations », p.91-114 in Rocha (Coord.), *The new EU economic governance and its impact on the national collective bargaining systems*, Fundación 1° de Mayo, Madrid.

Pignoni M.-T., Raynaud E., 2013, “Les relations professionnelles au début des années 2010 : entre changements institutionnels, crise et évolutions sectorielles”, *DARES Analyses*, n° 026.

Premier ministre, 2015, *Simplifier, négocier, sécuriser. Un Code du travail pour le XXI^e siècle*, Paris, 4 novembre 2015.

Revue de droit du travail, 2013, « Regards sur l'ANI du 11 janvier 2013 », n° 3, p.162-223.

Schultze-Marmeling S., 2013, « France : Impact of the crisis on industrial relations », *EurWORK*, 18/06.

Turlan F., Cetté G., 2013, « Landmark agreement paves the way for labour market reform », *EurWORK*, 02/04.

Weltz C., Foden D., 2015, *Towards a fresh start of the European social dialogue*, Background document prepared by Eurofound as a contribution to the informal EPSCO meeting, Riga 23/24.04.15, Eurofound.

7. Annexe 1. Sigles et acronymes

ANI :	Accord national interprofessionnel
CDSEI :	Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales
CFTC :	Confédération française des travailleurs chrétiens
CFDT :	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC :	Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres
CGPME :	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CGT :	Confédération générale du travail
CGT-FO :	Confédération générale du travail - Force ouvrière
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
MEDEF :	Mouvement des entreprises de France
UPA :	Union professionnelle artisanale

8. Annexe 2. Liste des entretiens

Etat

- Marie-Claire Carrère-Gee, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi (Premier ministre), ancienne conseillère sociale puis secrétaire générale adjointe de la Présidence de la République.
- Jean-Denis Combrexelle, président de la Section sociale du Conseil d'Etat, ancien directeur général du travail de 2006 à 2014 (Ministère du travail).
- Yves Struillou, directeur général du travail (Ministère du travail) depuis 2014.

9. Organisations d'employeurs

- Pierre Burban, secrétaire général de l'UPA.
- Jean-François Pilliard, vice-président du MEDEF en charge des affaires sociales.
- Jean-Michel Potier, vice-président de la CGPME, membre du Conseil économique social et environnemental.

Confédérations syndicales

- Maryse Dumas, conseillère confédérale de la CGT, membre du Conseil économique social et environnemental.
- Marylise Léon, secrétaire nationale de la CFDT en charge du dialogue social.
- Jean-Claude Mailly, secrétaire général de la CGT-FO.

Commission européenne (Représentation en France)

- Guillaume Roty, attaché économique (*European Semester Officer*)