

*Droits et Débats*

**État et partenaires sociaux :  
organisation et régulation  
du monde du travail**

**Un colloque organisé par la section sociale et  
la section des études, de la prospective et de la  
coopération du Conseil d'État  
le 5 avril 2024**



<b>Avant-propos.....</b>	<b>5</b>
<b>Programme du colloque .....</b>	<b>9</b>
<b>Séance d’ouverture.....</b>	<b>11</b>
<b>Première table ronde - État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans la production de la norme .....</b>	<b>25</b>
Biographie des intervenants .....	27
Actes – État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans la production de la norme .....	29
Échanges avec la salle .....	51
<b>Deuxième table ronde - État, régions et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l’élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques .....</b>	<b>55</b>
Biographie des intervenants .....	57
Actes – État, régions et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l’élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques .....	61
Échanges avec la salle .....	83
<b>Grand témoin .....</b>	<b>87</b>
<b>Troisième table ronde - État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l’activité de prospective.....</b>	<b>95</b>
Biographie des intervenants .....	97
Actes – État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l’activité de prospective .....	99
Échanges avec la salle .....	123
<b>Séance de clôture .....</b>	<b>127</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>135</b>
1. Normes applicables .....	137
2. Éléments de jurisprudence .....	165
3. Articles et notes .....	189
4. Rapports et études.....	191
5. Courte bibliographie.....	193



**Martine de Boisdeffre**

*Présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération  
du Conseil d'État*

Après s'être intéressé à l'accord comme de mode de régulation du social (2015) et à la gouvernance et au financement de la protection sociale (2022), le Conseil d'État consacre cette 13<sup>e</sup> édition de ses *Entretiens en droit social* à l'un des éléments majeurs de l'organisation et de la régulation du monde du travail : le paritarisme, en retenant, cette fois, une approche différente centrée sur les acteurs et élargie à l'ensemble des institutions concernées.

Depuis la consécration par le Préambule de la Constitution de 1946 du droit de tout travailleur à participer, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises, les évolutions du monde du travail et l'universalisation de la protection sociale ont conduit, au-delà de la distinction usuelle entre paritarisme de négociation et paritarisme de gestion, à des changements quant aux rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux dans l'ensemble des sphères intéressant le monde du travail. Comment leurs champs respectifs d'intervention, moyens et méthodes d'action ont-ils évolué ? Et comment ces différentes interventions s'articulent-elles que ce soit dans la production de la norme, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ou dans l'activité de prospective ?

Pour y répondre, le Conseil d'État a organisé trois tables rondes en réunissant autour du président du Sénat, qui a tenu le rôle de « grand témoin », ainsi qu'autour du président et des présidents adjoints de la section sociale, le président du Conseil économique, social et environnemental, le directeur général du travail, deux représentants d'organismes membres du Service public de l'emploi<sup>1</sup>, une élue régionale, un avocat aux Conseils et, bien sûr, plusieurs représentants des partenaires sociaux.

**La première table ronde** a conduit à s'interroger sur les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux **dans la production de la norme** en droit du travail. Quelle portée reconnaître à la négociation de normes au niveau national, mais aussi de la branche et des entreprises ? Quelle place laisser à l'État ? Des éléments de réponse donnés par les intervenants ressort tout d'abord le rôle central de

---

<sup>1</sup> La directrice générale adjointe France Travail et la directrice générale de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

l'article L. 1 du code du travail<sup>2</sup>, issu de la loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, dite loi « Larcher », qui marque un tournant en posant la négociation collective à la base du droit du travail et en institutionnalisant une méthode de réforme. Représentants des partenaires sociaux comme de l'administration ont également mis en lumière les évolutions récentes du rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration de la norme étatique mais également de celui, moins connu mais tout aussi essentiel, de l'État dans la structuration de la négociation et la production de la norme conventionnelle. Le rôle multiple de l'État comme facilitateur d'échanges, dans le cadre notamment des commissions mixtes paritaires, négociateur, partenaire ou encore, en l'absence d'accord, substitut aux partenaires sociaux s'est particulièrement illustré pour accompagner la création de la branche ferroviaire<sup>3</sup> et l'ouverture du marché à la concurrence. S'il a été souligné que l'auto-institution des branches est allée de pair avec une certaine pacification du dialogue social et le développement d'une culture de la complémentarité des acteurs, tous s'accordent sur la nécessaire recherche permanente d'équilibre entre démocratie sociale et démocratie politique, qui demeure un exercice complexe source potentielle de contentieux. Plusieurs exemples ont été donnés à cet égard de recours au juge, le juge constitutionnel s'agissant de l'encadrement des modalités de fusion de branches<sup>4</sup>, le juge administratif pour trancher des contestations portées contre des arrêtés de représentativité ou encore le juge judiciaire pour l'application du droit de l'Union européenne en matière de droit à congés payés pendant les arrêts maladie<sup>5</sup>.

**La deuxième table ronde** s'est intéressée aux enjeux liés à la gestion des institutions régies par le paritarisme ainsi qu'à l'articulation des interventions des partenaires sociaux, de l'État ainsi que des régions **dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques** portant sur le monde du travail et la formation professionnelle. Le paritarisme de gestion constitue-t-il un modèle toujours d'actualité ? Quel doit être le rôle de l'État, des opérateurs du service public de l'emploi et des collectivités territoriales, en particulier les régions, au regard de leur compétence en matière de formation professionnelle ?

---

2 L'article L. 1 reprend l'article L. 101-1 du code du travail créé par la loi « Larcher » suite à la renumérotation opérée par la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail : « *Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. / À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options. / Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation. / Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence* ».

3 Création de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

4 CC, décision n° 2019-816 QPC du 29 novembre 2019, *Fédération nationale du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT e. a.* (restructuration des branches professionnelles), non-conformité partielle - réserve.

5 Ccass., ch. civ., 13 septembre 2023, pourvois n°s 22-10-529 et 22-11-106, bull. (cassation partielle).



Pour y répondre chaque intervenant a livré son point de vue concret tant sur les succès que sur les échecs et marges de progression qui se dessinent. Si des lignes de tension demeurent, la recomposition du paysage entre partenaires sociaux et État dans le cadre d'un tripartisme renouvelé à l'origine de la création en 2008 de Pôle emploi, auquel succède France Travail, laisse entrevoir certaines évolutions positives. Ont également été présentées les perspectives ouvertes par le passage du tripartisme au quadripartisme qui trouve particulièrement à s'illustrer avec la coordination nouvelle assurée, depuis 2014, par les comités régionaux de l'emploi et de la formation et de l'orientation professionnelle<sup>6</sup>.

**La troisième table ronde s'est inscrite dans une vision prospective**, en interrogeant la place que les partenaires sociaux peuvent avoir dans cette approche, à la fois en ce qu'elle permet de penser l'avenir, mais également d'assurer le lien avec les destinataires des normes et politiques publiques. Quel rôle les partenaires sociaux peuvent-ils avoir dans l'appréhension des enjeux du dernier kilomètre des politiques publiques ? S'ils peuvent être numériquement minoritaires au sein de certaines instances prospectives œuvrant dans le champ social<sup>7</sup>, leur participation à l'activité prospective, pensée comme résolument tournée vers l'action, n'en demeure pas moins fondamentale. L'ensemble des intervenants s'accorde sur l'expertise et la légitimité des partenaires sociaux pour penser et agir dans le temps long, mais également sur la complexité de nombreux sujets sociaux majeurs, à l'instar de celui des retraites ou de l'assurance chômage, et sur la nécessité de décloisonner la réflexion. Il s'agit de sortir d'une logique de silos pour instaurer dans la durée un dialogue avec les nombreux autres acteurs concernés. Il apparaît également essentiel pour tous que ce dialogue, noué au niveau national, soit décliné au niveau local. L'illustration de l'importance de cette déclinaison locale est donnée au travers de l'exemple du travail territorial porté de longue date par les Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux ainsi que de celui conduit par l'Agence nationale pour la formation des adultes, saisie notamment à cette fin par les services déconcentrés de l'État.

Je remercie vivement la section sociale qui s'est associée à la section des études, de la prospective et de la coopération pour l'organisation de ce colloque sur des sujets complexes mais essentiel pour notre vie en société.

---

6 Création de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

7 Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Conseil national consultatif des personnes handicapées, Conseil du travail social, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Conseil d'orientation des retraites, Haut Conseil du financement de la protection sociale, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, etc.





# Programme du colloque

---

## 9h30 – Séance d'ouverture

**Didier-Roland Tabuteau**, vice-président du Conseil d'État

## 10h00-11h30 – Table ronde n°1 : État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans la production de la norme

### *Modératrice*

**Suzanne von Coester**, présidente adjointe de la section sociale du Conseil d'État

### *Intervenants*

**Antoine Lyon-Caen**, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, professeur émérite de l'université de Paris-Nanterre

**Florence Sautejeau**, déléguée générale de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP)

**Denis Gravouil**, secrétaire confédéral CGT en charge des questions emploi, retraites et chômage

**Pierre Romain**, directeur général du travail, ministère du travail, de la santé et des solidarités

## 11h30-13h00 – Table ronde n°2 : État, régions et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques

### *Modérateur*

**Jean-Denis Combrexelle**, président de section honoraire du Conseil d'État

### *Intervenants*

**Charline Nicolas**, directrice générale adjointe France Travail

**Hubert Mongon**, délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), co-président de la commission travail et emploi du Medef, en charge des négociations sociales interprofessionnelles

**Pascal Lagrue**, secrétaire confédéral au secteur du développement, Force Ouvrière

**Océane Godard**, vice-présidente de la région Bourgogne-Franche-Comté en charge des lycées, offre de formation, apprentissage et orientation

**14h15-15h00 – Grand témoin**

**Gérard Larcher**, président du Sénat

**15h00-16h30 – Table ronde n°3 : État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'activité de prospective**

***Modérateur***

**Thierry Beaudet**, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

***Intervenants***

**Luc Mathieu**, secrétaire national de la CFDT

**Éric Chevée**, vice-président CPME en charge des affaires sociales, membre du comité exécutif confédéral de la CPME

**Pascale d'Artois**, directrice générale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

**Denis Piveteau**, président adjoint de la section sociale du Conseil d'État

**16h30-17h00 – Séance de clôture**

**Francis Lamy**, président de la section sociale du Conseil d'État



## **Didier-Roland Tabuteau**

*Vice-président du Conseil d'État*

Diplômé de l'École Polytechnique, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Louise Michel », Didier-Roland Tabuteau est également docteur en droit et titulaire de l'habilitation à diriger des recherches. À l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1984-1988) et à la section sociale (1987-1988). Il occupe ensuite trois ans les fonctions de conseiller technique, puis de directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection civile (1988-1991), avant de revenir au Conseil d'État au poste de commissaire du Gouvernement, désormais dénommé rapporteur public (1991-1992). À partir de 1992, il est successivement directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action sociale (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité (1997-2000) et directeur de cabinet du ministre de la santé (2001-2002). Lors de ses deux retours au Conseil d'État en 2000 et 2002, il est nommé assesseur à la section du contentieux. Il prend ensuite la tête de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité », qu'il dirige pendant plus de sept années (2003-2011). En 2011, Didier-Roland Tabuteau revient au Conseil d'État à la section du contentieux et à la section sociale, dont il est président adjoint (2017-2018), puis président (2018-2022). Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

---

Mesdames les députées,  
Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs les représentants des partenaires sociaux,  
Mesdames et Messieurs les représentants des services publics,  
Mesdames et Messieurs les avocats et avocats aux Conseils,  
Mesdames et Messieurs les professeurs et maîtres de conférence,  
Chers collègues,  
Chers amis<sup>8</sup>,

Inutile de vous dire combien l'ancien président de la section sociale est heureux d'ouvrir ces entretiens sur un sujet essentiel pour la société.

*« Un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État ». C'est ce que promettait le Conseil national de la résistance (CNR) dans son programme du 15 mars 1944 : Les Jours heureux.*

---

<sup>8</sup> Texte écrit en collaboration avec Jean-Baptiste Desprez, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

Et les représentants des intéressés sont les organisations syndicales.

Avant même sa fondation, la gestion de la sécurité sociale était envisagée comme partagée entre les partenaires sociaux et l'État. Les partenaires sociaux tenaient naturellement ce rôle dans la continuité de ce qui avait existé pour le financement des assurances sociales précédant l'institution. Ces dernières étaient financées par des cotisations, c'est-à-dire du salaire différé et reposaient, partant, sur une ressource fixée par la négociation sociale.

Pendant plus d'un siècle, le social a emprunté la double voie de l'organisation de la protection sociale et de la régulation du monde du travail. Des lois hygiénistes du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle aux lois sur les assurances sociales de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'organisation du monde travail et la protection contre les risques de la vie n'ont cessé de s'entrelacer dans notre pays qui s'est pendant longtemps inscrit dans une logique bismarckienne.

C'est à une composante de cette transformation profonde de la société que sont consacrés ces entretiens du droit social 2024, organisés par la section sociale et la section des études, de la prospective et de la coopération, puisque c'est la gestion et la régulation du monde du travail par les partenaires sociaux et l'État qui seront étudiées.

Ce cycle d'entretiens a vocation à embrasser toutes les questions qui se posent à notre pays dans la sphère sociale, en réunissant des avocats, des juges, mais aussi des praticiens et, bien sûr, des représentants des partenaires sociaux. Ils avaient porté l'année dernière sur la place de l'usager dans le domaine sanitaire et social, et en 2022 sur le défi social posé à notre société par le vieillissement de la population.

S'intéresser à la gestion et la régulation du monde du travail, c'est nécessairement se pencher sur les interactions nécessaires dans une démocratie, une société et une économie modernes, entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, entre la négociation et la loi.

Se retrouve plus fondamentalement la question du lien entre la démocratie politique et la démocratie sociale prévue aux termes du 8<sup>e</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui dispose que « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».

Cette promesse, consacrée par le droit<sup>9</sup>, s'est concrétisée en France, d'une part, dans la négociation collective à tous les niveaux, du national à l'entreprise et, d'autre part, dans la représentation élue des personnels qui en est le corollaire.

---

9 Le Conseil constitutionnel estime qu'il appartient au législateur, conformément à l'article 34 de la Constitution et dans le respect des principes énoncés par cet alinéa du préambule, « les conditions et garanties de la mise en œuvre » de cet alinéa (décisions n° 93-328 DC du 16 décembre 1993, Rec. p. 547 ; n° 97-388 DC du 20 mars 1997, Rec. p. 31 ; et n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, Rec. p. 33).



Le chantier de la recherche d'interactions constructives entre la démocratie politique et la démocratie sociale est une quête permanente d'équilibre. Il a connu des périodes harmonieuses et des périodes tendues, mais chacune a été porteuse d'évolutions et souvent d'enrichissements.

La place des partenaires sociaux en France, avec le paritarisme ou le tripartisme, se distingue de la cogestion britannique ou allemande en comprenant, du fait de la place de la loi en France, un véritable partage de l'action publique. Elle se décline dans la gestion et la négociation, qu'elle soit nationale, locale ou sectorielle.

Des centaines de milliers de mandats de représentation sont en cours, exercés par plus d'un demi-million de personnes<sup>10</sup>, dans un peu plus de 200 branches professionnelles<sup>11</sup>.

Le taux de syndicalisation reste faible, à environ 8 % dans le secteur privé et 18 % dans le secteur public<sup>12</sup>, tandis que l'adhésion des employeurs à des organisations patronales représente environ 25 % et que deux salariés sur trois travaillent dans des entreprises adhérentes<sup>13</sup>. Toutefois, les dernières mobilisations dans le cadre de réformes nationales rappellent que l'assise des partenaires sociaux ne peut être réduite à des pourcentages.

En outre, les partenaires sociaux ont tiré de leur gestion, des négociations et de leur implication dans la régulation, au sein du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ou d'institutions comme la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP)<sup>14</sup>, une véritable légitimité liée à l'expertise qu'ils ont acquise depuis plusieurs décennies.

Le particularisme français et la place des partenaires sociaux s'expliquent largement par l'histoire et le rôle central de l'État dans notre pays (1). Malgré les débats qui entourent encore leur rôle, les partenaires sociaux occupent, aujourd'hui, une place centrale tant dans la gestion et la régulation nationale du monde du travail, que dans leur déclinaison et mise en œuvre (2). L'action des corps intermédiaires, et en particulier des partenaires sociaux, est une condition de l'adaptation des politiques publiques aux réalités sociales, de leur déclinaison et de leur acceptabilité (3).

## **1. La place des partenaires sociaux n'a historiquement été reconnue que lentement et progressivement**

### *1.1. L'héritage révolutionnaire et la méfiance vis-à-vis des corps intermédiaires*

Après s'être uni à la Nation en 1789 au nom d'un contrat social qui interdit aux corps intermédiaires de s'interposer entre le citoyen et la Nation, l'État a aboli,

---

10 Pour un recensement précis ayant toutefois plusieurs années : rapport d'information de l'Assemblée nationale par la mission d'information sur le paritarisme, par M. Arnaud Richard, président et M. Jean-Marc Germain, rapporteur.

11 DARES, « Les portraits statistiques de branches professionnelles », 28 novembre 2023.

12 DARES, « Léger repli de la syndicalisation en France », in *Dares Analyses*, n° 6, février 2023.

13 DARES, « Adhésion aux organisations patronales : une mesure de la couverture patronale ».

14 Article L. 2271-1 du code du travail.



en 1791, les corporations par le décret d'Allarde<sup>15</sup> et la loi dite « Le Chapelier »<sup>16</sup> et prohibé par ce fait les coalitions ouvrières.

Il a également mis fin à la délégation de son autorité juridictionnelle<sup>17</sup>, et s'est érigé en juge unique des contrats qui ne pouvaient plus être associatifs, mais seulement transactionnels.

Le siècle suivant a peu à peu vu l'émergence de représentants des salariés et du patronat, sans annihiler une méfiance toute jacobine.

On a ainsi assisté à la renaissance du paritarisme dans les conseils prud'homaux en 1848<sup>18</sup>, à la suppression du délit de coalition, et à la reconnaissance d'un droit de grève par la loi dite « Ollivier » en 1864<sup>19</sup>.

Surtout, fut autorisée par la loi du 21 mars 1884, dite « Waldeck-Rousseau », la constitution de syndicats professionnels ayant exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. Cette loi ne fit cependant pas naître un syndicalisme de services comparable à celui suscité par les partis sociaux-démocrates dans les pays d'Europe du Nord, davantage industrialisés et qui disposaient de droits conventionnels leur permettant d'instituer une solidarité entre salariés, avec cotisations et revenus de remplacement, et d'être parfois associés au choix des embauches.

Ce terrain fut en France longtemps occupé par une autre forme d'organisation, les sociétés de secours mutuels, voire par le paternalisme des employeurs avec, par exemple, l'essor des caisses patronales d'indemnisation des journées de travail perdues pendant une maladie.

Ainsi, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, et un peu au-delà, la voie essentielle des syndicats pour peser dans le monde du travail est le conflit, assis sur le levier qu'est le droit de grève. Pour le dire comme Héraclite, alors, « *Le combat (polemos) est père de toutes choses* »<sup>20</sup>.

Et c'est d'abord par la loi que les premières règles sont introduites pour encadrer le travail, à commencer par la loi dite « Villermé » de 1841 sur le travail des enfants<sup>21</sup>, ou plus tard, la loi essentielle de 1898 d'indemnisation des accidents du travail<sup>22</sup>.

---

15 Décret des 2 et 17 mars 1791 qui abolit les qualifications professionnelles par lesquelles les corporations limitaient le nombre de leurs membres.

16 Loi des 14 et 17 juin 1791 relative aux assemblées d'ouvriers et artisans de même état et profession.

17 L'article 16 du titre II de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire supprime le privilège de juridiction des corporations. L'article 10 du titre III renvoie au juge de paix et à ses deux prud'hommes assesseurs le contentieux du paiement des salaires et de l'exécution des engagements respectifs des maîtres et de leurs domestiques ou gens de travail.

18 Décrets des 27 mai et 6 juin 1848, amendés par une loi du 1<sup>er</sup> juin 1853.

19 Loi du 25 mai 1864 abrogeant les articles 414, 415 et 416 du code pénal, portant suppression du délit de coalition, et instaurant un droit de grève.

20 Héraclite, *Fragments*.

21 Loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers.

22 Loi du 9 avril 1898 sur l'indemnisation des accidents du travail.



## 1.2. Flux et reflux de la place des partenaires sociaux

La fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup> siècle voient le développement des revenus de remplacement, avec notamment le développement de caisses de retraite, de plus en plus encadrées par la loi et financées à parité par des cotisations salariales et patronales<sup>23</sup>. Une affiliation obligatoire aux assurances sociales est prévue<sup>24</sup>, mais toujours pas la gestion des caisses par les partenaires sociaux.

Une avancée importante résulte du traité de Versailles de 1919, qui fonde la paix sur la justice sociale et invente un droit international fait de conventions collectives, conclues entre États et représentants paritaires des organisations nationales d'employeurs et de salariés que les États auront désignés comme les plus représentatives. Le Parlement français anticipe la ratification du traité en adoptant une loi sur les conventions collectives, mais qui limite leur champ aux conditions de travail<sup>25</sup>. Malgré ce cadre favorable, « *le mouvement législatif* »<sup>26</sup> l'emporte sur la pratique des conventions collectives, du fait des résistances des employeurs et parfois de la faiblesse des syndicats.

Une loi de 1936, établie sous le Front populaire, adopte le principe de faveur<sup>27</sup>, mais c'est dans l'après-guerre que le système de la sécurité sociale relance le mouvement d'association des syndicats et des représentants du patronat. Le monde du travail devient alors la clef des régimes de sécurité sociale *via* un système d'affiliation et d'ayant droits, et la gestion des caisses territoriales par des personnes désignées par les confédérations syndicales ouvrières et patronales les plus représentatives<sup>28</sup>.

Ce ne sont plus des syndicats de salariés, d'une part, et des employeurs, d'autre part, mais des partenaires sociaux qui doivent s'entendre, négocier et gérer ensemble ce qui leur est confié.

Le lien entre la protection sociale et le travail est ainsi, aux origines, très affirmé.

Ce mode de gestion est d'ailleurs considéré, en lui-même, comme émancipateur des travailleurs, par les fondateurs comme Pierre Laroque qui écrit en 1948 : « *Nous voulons que les travailleurs considèrent que les institutions de la sécurité sociale sont des institutions à eux, gérées par eux et où ils sont chez eux* »<sup>29</sup>.

---

23 Voir les lois du 21 juillet 1909 relative aux conditions de retraite du personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général et du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes qui prévoient des financements paritaires.

24 Par exemple, pour les mineurs, par la loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs, ou pour les salariés des chemins de fer par la loi du 21 juillet 1909 relative aux conditions de retraite du personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général.

25 Loi du 25 mars 1919 sur les conditions collectives.

26 P. Pic, « Le mouvement législatif ouvrier, en France et à l'étranger, et la crise mondiale », in *Revue Politique et Parlementaire*, 1932.

27 Article 31 de la loi du 24 juin 1936 : conventions spéciales « *peuvent, par arrêté du ministre du travail, être rendues obligatoires pour tous les employeurs et employés des professions et régions comprises dans le champ d'application de la convention. Cette extension des effets et des sanctions de la convention collective se fera pour la durée et aux conditions prévues par ladite convention* ».

28 Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945.

29 Pierre Laroque, « De l'assurance à la Sécurité sociale, l'expérience française », in *Revue internationale de droit du travail*, 1948.



Mais l'État n'est pas pour autant exclu de la gestion, dont il assure une tutelle, portée par la direction générale de la sécurité sociale et ses déclinaisons régionales, qui sont alors rattachées au ministère du travail.

C'est même l'État qui lance, en 1958, par la voix du général de Gaulle, un appel à la négociation, afin de créer l'assurance chômage qui avait été différée en 1945<sup>30</sup>. Dès l'origine, les partenaires sociaux s'opposent néanmoins à son incorporation au régime général de la Sécurité sociale, considéré comme trop soumis à la tutelle des pouvoirs publics et non géré selon le mode paritaire.

Depuis ces fondations, le poids respectif de chacun a évolué, avec parfois le recul de la place des partenaires sociaux, d'autres fois son renforcement, paradoxal d'ailleurs comme dans le cas des ordonnances Jeanneney de 1967<sup>31</sup>.

Le poids de l'État dans la gestion des organismes de sécurité sociale a en particulier été accentué depuis 1996, avec le vote de lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS)<sup>32</sup>. Cette réforme s'inscrivait dans la continuité des modifications qui avaient été opérées pour son financement et qui avaient renforcé la légitimité de l'État dans ce champ, par exemple, par la création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1990-1991, qualifiée par le Conseil constitutionnel d'imposition de toute nature<sup>33</sup>.

Pour ne prendre que l'exemple de la branche maladie, l'histoire récente a montré la régression de l'association des partenaires sociaux, avec la transformation par la loi du 13 août 2004<sup>34</sup> du conseil d'administration en simple conseil, qui a pour principal rôle de fixer les orientations générales.

Le lien avec l'assurance maladie s'est encore distendu avec la création de la couverture maladie universelle (CMU) et sa transformation en protection universelle maladie (PUMA)<sup>35</sup>, qui ne fait plus reposer ce régime sur la notion d'affilié et d'ayant droit, mais l'accorde de manière universelle.

Toutefois, à côté de ce recul des partenaires sociaux du fait de l'universalisation de la branche maladie, de nouvelles modalités de couverture des risques se sont développées, reposant à nouveau sur la gestion paritaire. C'est ainsi l'expansion de la couverture complémentaire, dans une forme de reprise du mouvement mutualiste qui s'était développé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

---

30 Le Président de la République souligne ainsi, le 1<sup>er</sup> août 1958, lors d'une allocution télévisée : « Il pourrait survenir, chez nous aussi, un début de récession à laquelle le Gouvernement aurait le devoir de parer (...). Dès à présent, je fais appel aux organisations patronales et ouvrières (...). Je sais à qui je m'adresse et je suis sûr d'être entendu ».

31 Les conseils d'administration sont réduits à dix-huit membres au lieu de trente-et-un. Le nombre de représentants de l'État est drastiquement réduit. Enfin, le paritarisme est introduit dans les caisses d'assurance-maladie à raison de neuf représentants des salariés et de neuf représentants des employeurs.

32 Prévues par la loi constitutionnelle du 22 février 1996 et la loi organique du 22 juillet 1996, qui fixent les objectifs de la politique de santé et de sécurité sociale qui conditionnent l'équilibre financier, avec en dernier lieu une révision par la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

33 Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, loi de finances pour 1991.

34 Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

35 Instituée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.





C'est suite à la négociation entre partenaires sociaux, avec l'accord national interprofessionnel de 2013 transposé dans une loi de la même année<sup>36</sup>, qu'a été établie la généralisation de la complémentaire santé dans les entreprises du secteur privé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Une ordonnance de 2021 a étendu ce principe dans la fonction publique<sup>37</sup>. Dorénavant, une partie du risque maladie est prise en charge dans le cadre du travail, redonnant au travail une place essentielle dans la protection du risque maladie. Singulier retour vers un « statut » du travailleur englobant l'organisation du travail et la protection sociale.

## **2. Une place des partenaires sociaux cruciale pour l'organisation et la régulation du monde du travail**

### *2.1. Participation aux politiques publiques décidées par les pouvoirs publics*

La démocratie sociale est la forme de gouvernance dans laquelle les partenaires sociaux participent à la régulation aux côtés de l'État et du pouvoir politique<sup>38</sup>. Cette association par la démocratie sociale dépasse ainsi la seule participation aux organismes chargés de gérer les revenus de remplacement.

Elle suppose en premier lieu, l'association des partenaires sociaux à la production des politiques publiques et de la loi.

En France, on le sait, la norme législative ou assimilée reste l'instrument privilégié de la réforme, et notamment en matière de droit du travail<sup>39</sup>.

Pour associer les partenaires sociaux, s'est révélée particulièrement féconde la mise en œuvre de l'article L. 1 du code du travail<sup>40</sup>, portée en 2007 par l'actuel président du Sénat qui nous fera le plaisir et l'honneur de venir aujourd'hui comme grand témoin de cette rencontre.

Cette disposition est née des réflexions sur l'intrication de la démocratie politique et sociale, qui furent cristallisées dans les controverses ayant entouré le lancement en 2006 du projet de « contrat première embauche » sans discussions préalables. Elle subordonne à une concertation préalable avec les organisations syndicales, en vue de l'ouverture éventuelle d'une négociation, l'élaboration de tout projet de réforme portant sur les relations individuelles et collectives du travail et relevant du champ de la négociation nationale interprofessionnelle.

---

36 Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

37 Ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique.

38 Cl. Tendil, « Refonder la démocratie sociale », in *Constructif*, n° 61, 2022/1, pp. 72-75.

39 J.-D. Combrexelle, « De quelques idées simples sur la norme législative dans les relations de travail », in *Semaine Sociale Lamy*, Supplément, n° 1790, 13 novembre 2017.

40 Issu de la loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social. Le premier alinéa de cet article dispose ainsi que « *Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation* ».

Dès lors que cet article n'institue pas une procédure formelle de niveau constitutionnel, son principal objet, son histoire est là pour le rappeler, est d'éviter que le gouvernement ne s'aventure dans une réforme sans véritablement associer les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel. Il institue ainsi, par la loi, une pratique déjà existante mais épisodique, de cas où la négociation avait précédé la loi, avec par exemple un législateur qui était allé en 1978 jusqu'à annexer un accord à la loi<sup>41</sup>. Cet article L. 1 continue à jouer un rôle essentiel et original propre aux réformes engagées dans le domaine du travail et de l'emploi, sans qu'on puisse croire dans une vision irénique qu'il apaiserait par lui-même toutes les tensions – tensions qui sont aussi le terreau dont se nourrissent les normes.

En second lieu, une association nécessaire à la coordination de politiques publiques.

L'association des partenaires sociaux à l'échelle nationale est particulièrement nécessaire, pour assurer la coordination entre ce qui est décidé à l'échelle de la loi, et ce qui l'est en principe dans le cadre des négociations. Par exemple, les complémentarités entre l'indemnisation du chômage et les dépenses de solidarité qui incombent à l'État<sup>42</sup>, ainsi qu'avec l'accompagnement dans la recherche d'emploi porté en particulier par l'opérateur France travail<sup>43</sup>, supposent des discussions constantes entre l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales, et les partenaires sociaux, tant pour les questions de régulation que de gestion.

De même, la politique de formation professionnelle, qui a été largement recentralisée au sein de France compétences<sup>44</sup>, ne peut pas faire l'économie d'une approche qui permette de comprendre réellement les besoins de terrain, à la fois géographiques et sectoriels, dont les partenaires sociaux sont les connaisseurs effectifs.

Ces discussions peuvent avoir lieu directement, dans le cadre de rencontres informelles entre les acteurs, ou sous une forme institutionnalisée, par exemple au sein d'institutions comme la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle que j'ai déjà mentionnée, ou du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFPS). Elles permettent de se projeter pour assurer la pérennité de notre modèle social.

Ce sont aussi ces institutions qui, dans les faits, incarnent la démocratie sociale.

## *2.2. Déclinaison et mise en œuvre de la régulation et de la gestion*

Au-delà de ces enjeux d'association à l'échelle nationale, les partenaires sociaux sont un pilier fondamental pour la déclinaison locale ou sectorielle des politiques du travail. Historiquement, la régulation conventionnelle, qui avait longtemps été à la fois minorée et en partie subordonnée, est montée en puissance pour s'émanciper

---

41 Loi n° 78-49 du 19 janvier 1978 relative à la mensualisation et à la procédure conventionnelle.

42 J.-P. Chauchard, « Représentation collective et protection sociale », in *RDSS*, 2004, p. 161.

43 Et auparavant Pôle emploi, né en 2008 de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC.

44 Ph. Debruyne, « Le paritarisme dans la formation professionnelle : déclin annoncé ou phœnix renaissant des flammes ? », in *Droit social*, 2018, n° 12, p. 972.



à compter des années 1980<sup>45</sup>. Elle a été légitimée dans son principe et étendue dans son champ grâce à une interprétation dynamique du 8<sup>e</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 déjà cité. L'article 34 de la Constitution a également été lu par le Conseil constitutionnel comme rendant loisible au législateur, qui détermine les conditions et garanties de mise en œuvre du principe de participation, « *de laisser aux employeurs et aux salariés, ou à leurs organisations représentatives, le soin de préciser, notamment par la voie de la négociation collective, les modalités concrètes d'application des normes qu'il édicte* »<sup>46</sup>.

L'architecture tripartite du code du travail reflète l'importance conférée à la négociation, avec l'ordre public, le champ de la négociation collective, et les dispositions supplétives. Cette organisation normative a permis d'accentuer la décentralisation de la négociation collective, au plus près des réalités locales, qui permet une régulation de proximité. Le nombre d'accords d'entreprise a ainsi été multiplié par 50, passant de 1 500 au début des années 1980 à environ 75 000 en 2018<sup>47</sup>.

La portée respective des accords nationaux interprofessionnels, des accords de branche et des accords d'entreprise s'articule dorénavant, plus que sur un principe de faveur, sur un partage des compétences et sur la notion de « *garanties au moins équivalentes* »<sup>48-49</sup>.

Le rôle des instances chargées de la représentation du personnel est également décisif, avec l'existence notamment des délégués du personnel, qui trouvent leur origine dès une loi du 8 juillet 1890 créant les délégués à la sécurité dans les mines et dans la mise en place en 1917 par le ministre de la guerre Albert Thomas des « délégués d'ateliers » dans les établissements de plus de 50 ouvriers travaillant pour la défense. Ces délégués ont enfin été généralisés en 1936 par les accords de Matignon dans tout établissement comprenant plus de 10 salariés. Cette représentation a été largement reconfigurée en 2015<sup>50</sup> et 2017, en particulier autour du Comité social et économique (CSE)<sup>51</sup>.

45 Voir l'intervention de J.-M. Sauvé lors du colloque organisé par le Conseil d'État dans le cadre des « Entretiens en droit social », in *L'accord : mode de régulation du social*, éd. La documentation française, Paris, 2016.

46 CC n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, cons. 8 ; voir, dès 1996, CC n° 96-383 du 6 novembre 1996, loi relative à l'information et à la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire, ainsi qu'au développement de la négociation collective, cons. 12, 13, 21 et 22.

47 IRES et Orseu Université de Lille, « Vers un basculement de la branche vers l'entreprise ? », 2021.

48 L'article L. 2253-1 du code du travail dispose ainsi que « *Dans les matières énumérées [aux points précédents], les stipulations de la convention de branche ou de l'accord couvrant un champ territorial ou professionnel plus large prévalent sur la convention d'entreprise conclue antérieurement ou postérieurement à la date de leur entrée en vigueur, sauf lorsque la convention d'entreprise assure des garanties au moins équivalentes. Cette équivalence des garanties s'apprécie par ensemble de garanties se rapportant à la même matière* », quand il prévoyait jusqu'à sa modification par l'ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective : « *Une convention ou un accord peut également comporter des stipulations nouvelles et des stipulations plus favorables aux salariés* ».

49 Voir la loi du 8 août 2016, l'ordonnance n° 2017-1385 relative à la négociation collective et la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017.

50 Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

51 Créé par l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales.



Les origines de cette représentation rappellent utilement qu'elle ne doit pas être vue comme une entrave à la production, mais au contraire comme son nécessaire soutien, permettant aux employeurs de disposer d'interlocuteurs stables pour l'amélioration des conditions de travail.

Les délégués syndicaux, qui sont présents dans près de 11 % des entreprises mais représentant plus de 56 % des salariés<sup>52</sup>, ont à cet égard un rôle primordial pour l'exercice des droits accordés aux salariés.

Enfin, dans cette régulation au plus près des réalités de terrain, il faut rappeler le rôle des conseils de prud'hommes, juridictions civiles compétentes pour concilier, ou, à défaut, juger les litiges individuels qui peuvent s'élever à l'occasion d'un contrat de travail de droit privé, et qui reçoivent le règlement intérieur et les accords d'entreprises. Leur composition singulière, avec des juges non professionnels représentant les salariés et les employeurs<sup>53</sup>, n'exclut toutefois pas l'État. L'appel contre leurs décisions est en effet examiné par la cour d'appel territorialement compétente dont dépend le conseil de prud'hommes saisi initialement.

Ainsi, au-delà de la gestion et de la régulation, les partenaires sociaux sont parfois directement associés au fonctionnement du service public, en l'espèce celui de la justice.

### **3. Enfin, l'expertise et la légitimité des partenaires sociaux doivent être regardées comme un atout pour l'avenir :**

#### *3.1. L'importance de la connaissance des réalités du monde du travail :*

La prise en compte des réalités de terrain constitue un enjeu central pour les politiques publiques, comme le Conseil d'État l'a souligné dans son étude annuelle de 2023 sur le dernier kilomètre<sup>54</sup>.

L'impératif de proximité, le besoin de pragmatisme, la valorisation de la connaissance du terrain dans une logique de confiance, c'est à ces principes que répondent les échanges avec les partenaires sociaux, qui s'appuient sur les réflexions de leurs technstructures, mais également sur les positions nourries par les acteurs de proximité.

Ces échanges constants doivent redresser les représentations partielles du monde du travail qui gouvernent trop souvent la production normative, conduisant

---

52 DARES, Les instances de représentation des salariés dans les entreprises en 2022 ; les délégués syndicaux sont présents dans 10,9 % des entreprises, représentant 56,6 % des salariés.

53 La loi n° 2014-1528 du 18 décembre 2014 relative à la désignation des conseillers prud'hommes prévoit qu'ils sont nommés conjointement par le ministre de la justice et le ministre chargé du travail, en fonction de la représentativité de leur organisations syndicales et patronales pour une durée de quatre ans.

54 Conseil d'État, étude annuelle 2023, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique*, éd. La documentation française, Paris, 2023.



par exemple à l'introduction de seuils éloignés des réalités et qui peuvent démesurément complexifier les règles<sup>55</sup>.

La nécessité de prendre en compte cette expertise fondamentale des partenaires sociaux trouve un écho au Conseil économique, social et environnemental (CESE) dont le président animera cet après-midi une table ronde. C'est également cette nécessité qui était au cœur des commissions sociales du Commissariat général au plan, qui furent durant longtemps des lieux de maturation des sujets liés au travail, grâce à l'échange entre les acteurs.

Cette implication des partenaires sociaux est également éminemment nécessaire à la mise en œuvre de la réforme, et à sa déclinaison territoriale. La loi ne peut en effet pas tout prévoir, au risque de s'épuiser dans le détail des situations, et d'y perdre tant sa force que son autorité.

La loi peut même laisser à la négociation elle-même le soin de définir à quel niveau doivent être adoptées les règles selon les domaines. Procède notamment de cette possibilité le développement des champs de négociation dans l'entreprise, qui peuvent également dépendre de ce qui a été décidé au niveau des branches comme cela a été prévu par la loi du 8 août 2016<sup>56</sup> et les ordonnances du 22 septembre 2017<sup>57</sup>. Si cette place de la négociation dans le monde du travail en fait davantage un jardin anglais qu'un jardin français, elle y gagne probablement en humanité et en souplesse<sup>58</sup>, tout en répondant à l'exigence de participation des salariés à la définition de leurs conditions de travail.

### 3.2. La nécessité de prendre en compte tous les acteurs du monde du travail

Une fois soulignée l'importance de la négociation collective, et de la participation à l'échelle nationale des partenaires sociaux, se pose bien sûr la question du choix et de la légitimité des partenaires sociaux.

---

55 J.-D. Combrexelle, « De quelques idées simples sur la norme législative dans les relations de travail », in *Semaine Sociale Lamy*, Supplément, n° 1790, 13 novembre 2017. Il souligne que la représentation du temps partiel qui ressort des travaux parlementaires depuis plusieurs décennies est celle d'un temps partiel subi par une salariée non-cadre travaillant dans le secteur des services. De la même manière, l'entreprise est assimilée à une entreprise industrielle de taille moyenne, représentation qui est à l'origine des nombreux seuils contenus dans le code du travail, avec l'introduction ensuite de dérogations pour se rapprocher de la réalité.

56 Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

57 Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales, et ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

58 Il estimait ainsi que « si cette place des partenaires sociaux peut conduire à une gestion technique administrative et financière moins parfaite que ne le serait celle d'une administration fonctionnarisée, elle y gagne en humanité et en souplesse, ceci compensant bien cela. Mais elle permet aussi une gestion plus humaine et plus souple et ceci compense bien cela ». Voir l'article, datant de 1955, de Pierre Laroque : « Caisse unique et gestion démocratique de la Sécurité sociale », in Comité d'histoire et association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, *La Sécurité sociale de Pierre Laroque*, Paris, éd. La Documentation française, 2020, pp. 132-137.



C'est ici la question de la représentativité, devenue prépondérante avec la loi du 24 juin 1936<sup>59</sup> qui limitait aux seules organisations syndicales les plus représentatives la possibilité de signer des conventions collectives. Cette présomption irréfragable<sup>60</sup> de représentativité, en vigueur à partir de l'après-guerre, fut supprimée par la réforme du 20 août 2008 pour les syndicats<sup>61</sup>, et du 5 mars 2014 pour le patronat<sup>62</sup>, dans la suite de l'adoption d'une position commune de la majorité des partenaires sociaux<sup>63</sup>.

La loi actuelle impose, pour reconnaître cette représentativité, le respect des critères communs<sup>64</sup>, cumulatifs mais appréciés de manière globale<sup>65</sup>, comme le respect des valeurs républicaines, l'indépendance, une ancienneté minimale de deux ans, ou encore l'audience, mesurée par le nombre de suffrages recueillis au premier tour des élections professionnelles<sup>66</sup> pour les syndicats, et du nombre d'entreprises adhérentes pour les organisations d'employeurs.

Cette définition de la représentativité doit bien sûr toujours être mise en lien avec les règles de validité des accords collectifs au regard de leur signature par les organisations syndicales et patronales. Permettez à l'ancien président de la section sociale d'évoquer, lorsqu'il aborde ces questions, le nom de son prédécesseur Jean-Denis Combrexelle qui a tant compté dans l'évolution de ces problématiques lorsqu'il était directeur général du travail avant d'être chargé d'un rapport remarqué : *La négociation collective, le travail et l'emploi*, rapport au Premier ministre qui a été remis à ce dernier en 2015.

Cette question de la représentation, au sens le plus large, des acteurs du monde du travail, ne sera toutefois jamais close, tant elle doit varier avec l'évolution des conditions et des modes de travail.

Ainsi par exemple, suivant la recommandation<sup>67</sup> du Conseil d'État dans son étude de 2017 sur l'« ubérisation »<sup>68</sup>, des formes de représentation *sui generis* ont été instituées en 2021 et 2022 sous l'égide de l'Autorité des relations sociales des

---

59 Loi du 24 juin 1936 modifiant et complétant le chapitre IV bis du titre II du livre I<sup>er</sup> du code du travail, De la convention collective du travail.

60 Qu'on ne peut récuser.

61 Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

62 Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

63 Cette position commune sur la représentativité syndicale fut signée par la CGT, la CFDT, le MEDEF et la CGPME (refus de la CFE-CGC, de la CFTC et de la CGT-FO, côté salariés, et de l'UPA, côté patronat).

64 Définis à l'article L. 2121-1 du code du travail.

65 Exposé des motifs de la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

66 À des niveaux, selon qu'il s'agisse de l'entreprise, de la branche, ou du niveau national, de 10 ou 8 % du nombre de suffrages exprimés (voir les articles L. 2122-1, L. 2122-5, L. 2122-6 et L. 2122-9).

67 Voir la proposition 13 de l'étude annuelle du Conseil d'État de 2017 : *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*.

68 Conseil d'État, étude annuelle 2017, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, éd. La Documentation française, Paris, 2017.



plateformes d'emploi pour les travailleurs des plateformes numériques<sup>69</sup>. Ces possibilités récemment ouvertes devront toutefois être évaluées pour vérifier leur pleine efficacité.

Globalement, la question de l'adéquation de la représentation des syndicats et du patronat, et des bénéficiaires des politiques publiques en matière de travail, peut se poser chaque fois que des acteurs sont visés par des réformes du travail sans être représentés en tant que tels dans les instances paritaires. C'est le cas des agents fonctionnaires et non fonctionnaires de la fonction publique, qui ont désormais droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi, sans participer aux élections qui rejaillissent sur l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage<sup>70</sup>.

Ces questions de participation et de représentativité, eu égard à la place actuelle de la législation européenne en droit du travail, doivent aussi être posées à cette échelle. Le rôle des partenaires sociaux dans les relations industrielles et le dialogue social européen est reconnu dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>71</sup>, héritage de l'approche très pragmatique initiée sous l'impulsion de Jacques Delors sous la forme du dialogue dit de « Val duchesse » en 1985.

Enfin, l'activation croissante des dépenses sociales invite toujours à dépasser la seule prise en compte, côté pouvoirs publics, de l'État, pour s'intéresser notamment aux collectivités territoriales, à commencer par la région dont on connaît les compétences actuelles en matière économique. L'expertise peut également être nourrie par les acteurs associatifs au sens le plus large, et c'est également cette ambition qui explique la composition du Comité économique, social et environnemental, et celle des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux. Cette prise en compte la plus large possible est chaque jour plus nécessaire, alors que l'avenir du monde du travail, sous le coup des mutations technologiques – on peut penser à l'intelligence artificielle conversationnelle – ou des nécessités de la transition énergétique, nous impose de nous adapter en nous projetant à moyen et long terme.

\* \* \*

De la question de la régulation et de la gestion du monde du travail par les partenaires sociaux et l'État, on en arrive vite aux questions les plus fondamentales pour le fonctionnement de notre démocratie, les rapports entre démocratie politique et démocratie sociale, et à celles ayant trait à l'adaptation de notre société aux contraintes à venir.

---

69 Ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et n° 2022-492 du 6 avril 2022 renforçant l'autonomie des travailleurs indépendants des plateformes de mobilité, portant organisation du dialogue social de secteur et complétant les missions de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi.

70 Y. Ferkane, E. Gassert, « Réforme de l'assurance chômage, le paritarisme en état d'urgence ? » in *Revue de droit du travail*, 2023, p. 8.

71 L'article 152 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) reconnaît le rôle des partenaires sociaux dans les relations industrielles et le dialogue social européen. Ils représentent leurs membres lors des consultations de la Commission et de la négociation des conventions collectives.



La variété des sujets compris dans ce thème rendra, j'en suis certain, les discussions d'aujourd'hui passionnantes, et d'autant plus grâce à la variété et à la qualité des intervenants, que je remercie très chaleureusement, ainsi que les organisateurs de ces entretiens. Ils sont toujours une bouffée d'air frais pour réfléchir aux grandes questions sociales, et je suis particulièrement heureux que le Conseil d'État puisse accueillir ces entretiens qui se renouvellent chaque année.

Je vous souhaite une journée intéressante et féconde.





# État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans la production de la norme

Cette table ronde interroge les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux dans la production de la norme en droit du travail.

Quelle portée reconnaître à la négociation de normes au niveau national, mais aussi de la branche et des entreprises ? Quelle place laisser à l'État ? Quels en sont les enjeux pour l'application de la norme ?

## Sommaire

Biographie des intervenants.....	27
Actes de la table ronde.....	29
Échanges avec la salle.....	51



# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modératrice

### **Suzanne von Coester**

*Présidente adjointe de la section sociale du Conseil d'État*

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et ancienne élève de l'École nationale d'administration (promotion « Copernic »), membre du Conseil d'État depuis 2002, Suzanne von Coester a été conseillère à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne et cheffe du service juridique et des relations avec le Parlement au secrétariat général des affaires européennes (2006-2010). Elle a également été directrice des affaires juridiques à l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (2017-2018). Au Conseil d'État, elle a exercé diverses fonctions au sein de la section du contentieux, notamment en qualité de rapporteure publique, assesseure, juge des référés et présidente adjointe du bureau d'aide juridictionnelle, ainsi qu'au sein de la section des études, de la prospective et de la coopération.

## Intervenants

### **Antoine Lyon-Caen**

*Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, professeur émérite de l'université de Paris-Nanterre*

Docteur en droit, agrégé de droit privé et sciences criminelles, licencié ès sciences économiques. Antoine Lyon-Caen a été professeur à l'université de Paris-Nanterre (1977-2013) où il a dirigé l'École doctorale de sciences juridiques et politiques et le Master de droit social, ainsi que directeur d'études à l'École des Hautes études en sciences Sociales (1988-2013), et président honoraire de l'association française de droit du travail et de la Sécurité sociale. Directeur de la *Revue de droit du travail* (depuis 2006), il est également membre du comité de rédaction de plusieurs revues étrangères, et l'auteur de nombreux livres et articles en droit du travail, droits européen et international, droit économique, dont les derniers ouvrages parus sont : *Multinationals and the Constitutionalization of the World Power System*, (avec J-P. Robé et S. Vernac), éd. Routledge, Londres, 2016 ; *Le travail et la loi*, (avec R. Badinter), éd. Fayard, 2015 ; *L'entreprise et la crise de sa représentation*, (avec Q. Urban), éd. Dalloz, 2012 ; *L'essor du vote dans les relations professionnelles*, (avec O. Leclerc), éd. Dalloz, 2010 ; *Valutare il diritto del lavoro*, (avec A. Perulli), éd. Cedam, 2010 ; *Le nouveau code du travail*, éd. Dalloz, 2009.

### **Florence Sautejeau**

*Déléguée générale de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP)*

Diplômée d'un DEA de droit social de l'université Paris I (Panthéon-Sorbonne), Florence Sautejeau a débuté sa carrière, en 1995, comme journaliste à *Liaisons Sociales* avant de rejoindre, quatre ans plus tard, l'association française des entreprises privées (AFEP) au poste de directrice des affaires sociales et de devenir, en 2006, conseillère sociale de Gérard Larcher, ministre du travail, puis président du Sénat. En 2012, Florence Sautejeau rejoint la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) au poste de directrice des affaires sociales avant d'être promue directrice générale déléguée. Parallèlement, de 2018 à 2020, elle préside la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles. En juillet 2020, Florence Sautejeau a intégré le cabinet du Premier ministre en qualité de cheffe de pôle, conseillère « travail et emploi ». Elle a pris les fonctions de déléguée générale de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) le 7 février 2022.

### **Denis Gravouil**

*Secrétaire confédéral CGT en charge des questions emploi, retraites et chômage*

Denis Gravouil est chef opérateur de prises de vues pour le cinéma et l'audiovisuel. De 2013 à 2023, il a été secrétaire général de la fédération CGT du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle. Membre de la direction de la CGT depuis 2016, et désormais secrétaire confédéral depuis juin 2023, il est en responsabilité sur les enjeux de la protection sociale et de l'emploi.

### **Pierre Romain**

*Directeur général du travail, ministère du travail, de la santé et des solidarités*

Diplômé de l'École nationale d'administration (promotion « Léopold Sédar Senghor ») et maître des requêtes au Conseil d'État, Pierre Romain a consacré l'essentiel de sa carrière aux questions de travail et d'emploi : à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, comme adjoint, puis chef de la mission du fonds national de l'emploi de 2004 à 2008, puis entre 2012 et 2015 en qualité de sous-directeur en charge des questions de mutations économique et sécurisation de l'emploi ; à la Direccte Île-de-France de 2010 à 2012; et au cabinet du Premier ministre de 2015 à 2017 en tant que conseiller travail emploi et dialogue social. Il intègre le Conseil d'État en 2017, d'abord à la section du contentieux, puis à la section sociale. Pierre Romain est directeur général du travail depuis le 7 octobre 2020.



# Actes – État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans la production de la norme

---

**Suzanne von Coester**

*Présidente adjointe de la section sociale du Conseil d'État,*  
**modératrice de la table ronde**

La première table ronde de ce colloque est consacrée aux relations entre l'État et les partenaires sociaux dans la régulation et la production de la norme. Pour cette séance, j'ai le plaisir d'accueillir maître Antoine Lyon-Caen, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, Mme Florence Sautejeau, déléguée générale de l'Union des transports publics et ferroviaires, M. Denis Gravouil, secrétaire confédéral de la CGT et M. Pierre Romain, directeur général du travail.

Le programme de cette première table ronde se réfère, en mentionnant « la production de la norme », à « la » norme. Mais en droit du travail, plus qu'ailleurs, il est difficile de ne pas parler « des » normes, au pluriel. Plurielles selon qu'elles émanent d'un acte unilatéral (loi ou règlement), d'une convention (accord collectif), ou encore d'un alliage des deux, selon un dosage et des formes diverses : la loi reprenant l'accord interprofessionnel, ou la convention étendue par un arrêté, ... Dans son discours d'ouverture, le vice-président Tabuteau évoquait la loi du 19 janvier 1978<sup>72</sup>, très emblématique à cet égard, qui se bornait à renvoyer à l'accord : son article 1<sup>er</sup> se bornait à édicter que « Les droits nouveaux ouverts par les clauses de l'accord national interprofessionnel annexé à la présente loi et relatif à la mensualisation sont acquis (...) ». S'ensuivent des dispositions dans la loi qui précisent le champ et l'entrée en vigueur de ces droits, mais ces droits sont bien ceux qui figuraient dans les clauses de l'accord lui-même. La loi n'ajoutait rien, en substance, à cet accord. J'ignore si cela a été suivi par d'autres, mais cette loi de 1978 est tout à fait emblématique.

Les normes sont aussi plurielles selon le niveau auquel elles sont élaborées – le vice-président Tabuteau a parlé de décentralisation –, et en fonction du champ dans lequel elles s'appliquent. On a des normes nationales qui peuvent être interprofessionnelles ou de branche, ces conventions de branche que l'on qualifie parfois de « lois de la profession » et d'où découle la branche puisque, selon les termes du professeur Patrice Adam, « La branche est assimilée à sa production normative ». Autrement dit, c'est la norme qui fait la branche. En tous cas, c'était le cas jusqu'à présent, même si cela n'est sans doute plus aussi simple aujourd'hui, comme nous le verrons durant notre séance. Et nous verrons également qu'il existe un foisonnement des accords d'entreprises dont nous parlera M. Pierre Romain, directeur général du travail.

---

72 Loi n° 78-49 du 19 janvier 1978 relative à la mensualisation et à la procédure conventionnelle.

À l'évidence, il en résulte une grande complexité, qui pose le sujet de l'articulation de ces normes entre elles. D'autant qu'elles ne se prêtent pas à un ordonnancement simple selon une hiérarchie bien établie. On sait que dans certaines matières du droit du travail, c'est le recours à la négociation qui permet d'échapper ou de fixer des règles dérogoratoires, y compris *in pejus*<sup>73</sup>. Cela pose la question de la lisibilité des règles, de leur prévisibilité et, plus généralement, de leur applicabilité.

Dans ce contexte, et avec ce paysage de normes plurielles en toile de fond, ce qui nous intéressera au premier chef sont les acteurs de cette régulation ; acteurs que nous avons la chance d'avoir avec nous pour en débattre durant cette première séance.

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 avril 2022 relatif à un paritarisme ambitieux<sup>74</sup> appelle dans son préambule à « *une articulation équilibrée des relations entre pouvoirs publics et partenaires sociaux* »<sup>75</sup>. Une articulation équilibrée suppose nécessairement de s'interroger sur le champ d'intervention et sur la légitimité respective de l'État et des partenaires sociaux à réguler le monde du travail.

Nous allons donc essayer de prendre ensemble la mesure du caractère parfois conjoint, parfois concurrent, mais de fait souvent complémentaire, de l'intervention de l'État et des partenaires sociaux à chacun de ces niveaux ; notamment pour la restructuration des branches professionnelles, sujet nouveau que nos quatre intervenants connaissent particulièrement bien.

Aussi, je vous propose de nous intéresser aux marges de manœuvre, à l'espace laissé par l'État aux partenaires sociaux et à celui qu'il leur a pris (je pense, encore une fois, à la reconfiguration du paysage conventionnel), ainsi qu'aux attentes des partenaires sociaux vis-à-vis de l'État.

Pour aborder ce vaste sujet, il n'est pas inutile de commencer par une mise en perspective. Je laisse donc la parole à maître Lyon-Caen qui connaît bien ce sujet pour l'avoir enseigné, mais aussi pour en être un praticien engagé.

---

**Maître Antoine Lyon-Caen**

*Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation,  
professeur émérite de l'université de Paris-Nanterre*

Merci Mme la présidente. Je remercie également le Conseil d'État pour son invitation à participer à ce colloque dont le thème est fondamental pour le bon fonctionnement de notre démocratie et son adaptation aux mutations du monde moderne.

---

<sup>73</sup> Dans le pire.

<sup>74</sup> Accord national interprofessionnel du 14 avril 2022 relatif à un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation.

<sup>75</sup> *Ibid.*, « *Les organisations signataires poursuivent, dans cet accord, trois grands objectifs [dont celui de] clarifier l'articulation des rôles respectifs des partenaires sociaux et des pouvoirs publics* », Titre Ier Préambule, Article.



Le charme du droit du travail réside dans la complexité de ses sources. Il oblige à s'intéresser, de façon descriptive, à la localisation du pouvoir normateur et, de façon prescriptive, au meilleur endroit où il devrait être ou entre les mains de qui il devrait se situer.

Cette double question n'est pas nouvelle comme l'a rappelé le vice-président Tabuteau. Georges Scelle<sup>76</sup>, dans son petit livre de droit ouvrier<sup>77</sup> qui datait de l'après première guerre mondiale, distinguait dans deux chapitres, à propos du droit qu'il appelait « ouvrier », le facteur parlementaire (chapitre 1) et le facteur syndical (chapitre 2), comme s'il existait deux foyers d'élaboration des normes.

Mais ne faisons pas preuve de fausse naïveté. Ce que nous devons analyser aujourd'hui et qui est devant nous sont plutôt les croisements, les combinaisons, les échanges entre ces deux foyers : les échanges entre pouvoirs publics et partenaires sociaux dans l'élaboration des normes. Avec cette ambition d'étudier ces combinaisons, ces échanges, il est presque aujourd'hui normal, comme l'a rappelé le vice-président Tabuteau, d'examiner la place des partenaires sociaux dans la confection de la norme étatique. Mais avec les évolutions récentes à la fois de la loi, de la pratique administrative et de la jurisprudence, il importe aussi d'examiner la place de l'État dans la confection des normes professionnelles. Ces deux combinaisons donnent une idée de la complexité du système français et sans doute également une idée de sa signification.

#### La place des partenaires sociaux dans la confection des normes étatiques

La place des partenaires sociaux dans la confection des normes étatiques n'est pas en soi une nouveauté, comme le montre la loi du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures. À cette époque, le ministre du travail Colliard<sup>78</sup> avait réuni une commission paritaire en s'engageant à prendre les résultats de cette commission paritaire comme base de la loi ; et Georges Scelle soulignait le caractère remarquable par la hardiesse des procédés utilisés : « [hardiesse] *intelligente au sens étymologique du terme* [et] *libérale* » puisqu'il s'en remettait aux partenaires sociaux pour régler cette question centrale dans l'après-guerre. L'on doit constater, aujourd'hui, que cette loi fut un échec, car elle n'entra que très faiblement en vigueur ; de sorte que dès 1927 on avait oublié la journée de huit heures.

On peut imaginer que Georges Scelle aurait sûrement vanté les mérites de l'article L. 1 du code du travail qui institutionnalise les échanges entre pouvoirs

---

76 Georges Scelle (1878-1961), juriste et professeur de droit français.

77 G. Scelle, *Le droit ouvrier – Tableau de la législation française actuelle*, éd. A. Colin, Paris, 1922.

78 P. Colliard (1852-1925), homme politique français (député, ministre du travail de 1917 à 1919 dans le gouvernement Clemenceau).

publics et partenaires sociaux dans la confection d'une loi<sup>79</sup> ; mais, seize ans après sa création par la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008, je souhaiterais partager deux questions à propos de cette procédure.

La première question a trait à la rationalisation des rapports que ce texte propose. Cette loi est puissamment originale, car chez nos voisins européens il n'existe pratiquement jamais de loi qui organise les rapports entre pouvoirs publics et partenaires sociaux dans la confection de la loi. Ce qui n'empêche pas qu'il existe parfois, comme en Allemagne ou en Italie, des coutumes, ou des pratiques régulières appuyées en général, par exemple comme en Allemagne, sur une interprétation constitutionnelle du rôle prééminent des partenaires sociaux.

Une autre organisation que celle proposée par l'article L. 1 était envisageable. Elle aurait consisté à répartir les compétences entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, ce qu'avait notamment suggéré le rapport Chertier<sup>80</sup>, avec une compétence exclusive pour certains principes de la loi, une compétence partagée et une compétence exclusive des partenaires sociaux. Ce modèle n'a pas été adopté par l'article L. 1 qui a plutôt choisi une organisation procédurale de l'exercice des compétences avec trois points centraux : la construction d'un agenda, un temps réservé aux partenaires et, ce qui est implicite même si certains ne le voient pas, un vote normalement fidèle aux résultats de la négociation quand elle a eu lieu. Il s'agit ici d'une distribution des temps. Le choix étant alors celui de la flexibilité.

Certains peuvent estimer qu'il y a trop de flexibilité. Je ne suis pas de cet avis. En tous cas chacun des points, agenda, temps et fidélité aux textes négociés, pose des problèmes.

Et de ces problèmes naît une seconde question : comment peut-on interpréter, non seulement le mécanisme prévu, mais aussi les résultats de ce mécanisme ?

Dans ce contexte, je propose d'opposer deux interprétations, avant d'incliner à retenir l'une plutôt que l'autre :

- La première interprétation de ce mécanisme est qu'il s'agit d'organiser des échanges de ressources entre pouvoirs publics et partenaires sociaux.

Les pouvoirs publics détiennent des ressources qui sont notamment la symbolique et la puissance de la loi. Les acteurs sociaux ont d'autres ressources : l'aptitude

---

79 « Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. / À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options. / Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation. / Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence », code du travail, article L.1 en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2008.

80 D.-J. Chertier, *Pour une modernisation du dialogue social*, rapport au Premier ministre, 21 avril 2006.





à mobiliser en cas de problème social, à susciter un certain *consensus* autour de solutions. Les acteurs politiques ont donc besoin du soutien des partenaires sociaux qui, à leur tour, ont besoin des ressources du pouvoir politique. Autrement dit, cette loi pourrait abriter un échange de forces et de faiblesses entre pouvoirs publics et partenaires sociaux. Probablement, cette interprétation vaut en période de temps fort pour éteindre, ou tenter d'éteindre, un conflit, mais en période de temps calme, une autre interprétation pourrait voir le jour. Est-ce arrivé ? La question est posée.

- La seconde interprétation pourrait concerner, à travers cette procédure, un échange de savoirs, d'analyses, d'expériences et/ou d'hypothèses. Encore faut-il, pour que cette interprétation soit retenue, qu'aucun des participants à cette procédure ne prétende à lui seul détenir la vérité. Cet échange laisse donc supposer que tous ces savoirs, aussi bien ceux des partenaires sociaux que ceux des pouvoirs publics à travers les études et les réflexions, sont légitimes.

À travers cette opposition entre les deux interprétations du mécanisme, deux visages de la démocratie sociale se dessinent : une démocratie sociale qui vient au secours de la démocratie politique lorsque cette dernière est en péril ou, plus fondamentalement, une démocratie sociale qui se nourrit d'études, de réflexions et de savoirs particuliers que les pouvoirs publics auraient intérêt à intégrer dans leurs choix politiques.

Évidemment, selon l'interprétation les résultats sont plus ou moins stables. De sorte que le test qui permettrait de vérifier que l'un ou l'autre des modèles a été adopté est le rythme avec lequel les changements législatifs interviennent. Le premier modèle d'échange de ressources conduit à des modifications législatives dès qu'il y a des secousses sociales, tandis que le second modèle peut conduire à des dispositions plus réfléchies et plus stables. Et ce partage des savoirs sera d'autant mieux utilisé ou mis en valeur qu'il s'agit de l'autre aspect des rapports entre partenaires sociaux et pouvoirs publics, et notamment de la place de l'État dans la confection de la norme professionnelle.

La place de l'État dans la confection des normes professionnelles

Je n'apprendrai rien à personne en disant que la loi prête depuis très longtemps une attention soutenue à la négociation collective. La loi en détermine les acteurs, en promeut l'activité, et cherche à en articuler les différents niveaux ou espaces. Elle fixe les effets des accords auxquels conduit la négociation collective. C'est une solution très originale qui n'existe pratiquement que dans un seul pays de l'Union européenne aussi développé, à savoir l'Espagne.

Les évolutions récentes me paraissent affecter un type de négociation particulier : la négociation de branches. Ces évolutions marquent une extension des pouvoirs dont dispose l'administration pour configurer l'espace de négociation, c'est-à-dire la branche. Mais, faute de temps, je n'évoquerai ni cette politique de restructuration des branches, ni le rôle de l'État lors de la procédure d'extension des conventions de branches. J'évoquerai seulement les conventions de branches ordinaires.



Dorénavant, si l'on écarte l'hypothèse des conventions collectives stables, ou identifiées comme telles pour toujours, lorsqu'il s'agit de définir l'espace des négociations, il y a lieu d'obtenir un acte administratif préalable : l'arrêté de représentativité qui définit les acteurs légitimes appelés à négocier dans cet espace.

Dans ce contexte, la particularité de la situation française est qu'il n'existe pas de définition de la branche. Et, à cet égard, vous rappelez la formule du professeur Adam<sup>81</sup> qui disait, comme sa collègue Mme Nadal<sup>82</sup>, que la convention de branche, ou plutôt la branche, est un champ d'application d'une convention collective. C'est une définition bien sûr juste, mais l'on voit l'aporie à laquelle elle conduit : comment le ministre doit-il procéder lorsqu'il n'y a pas encore de champ d'application ? Soit qu'il n'y a pas de convention de branche, soit que certains partenaires entendent modifier l'espace de négociation. Le ministre ne peut pas s'appuyer sur un champ d'application prédéfini de la convention collective qui est à créer, ou de la convention collective qui est à imaginer au-delà de la convention collective existante. C'est à travers l'arrêté de représentativité que le ministre va configurer, soit la branche dans laquelle cette nouvelle convention collective peut être négociée, soit le nouvel espace différent, plus restreint ou plus étendu, que le champ d'application de la convention collective existante.

Et la singularité du droit français tient à deux traits : d'une part, le ministre n'a pas l'obligation, sur la demande d'un partenaire social ou de plusieurs, de publier un arrêté de représentativité dans cet espace et, d'autre part, il doit apprécier quelle est l'utilité de la négociation collective en cours ou à venir. C'est la formule qu'utilisent le Conseil d'État et la Cour de cassation pour organiser le régime contentieux de cet arrêté de représentativité.

On aurait pu imaginer tout à fait autre chose : comme le ministère dispose du résultat des élections professionnelles, il aurait pu, de manière neutre, publier dans les différents champs intéressant les partenaires sociaux des arrêtés de représentativité, sans prendre parti sur l'utilité de la négociation esquissée, espérée ou même en cours. Ce choix n'a pas été fait, même si le ministre a la possibilité, la compétence de l'exercer s'il estime que l'espace dans lequel la négociation est envisagée est un espace utile.

Pour terminer, je souhaiterais évoquer un certain nombre de questions sur ce système qui donne à l'État une responsabilité éminente dans la définition des espaces de négociations des normes professionnelles.

- La première question est de savoir à quels critères l'utilité se mesure-t-elle ? Faut-il une volonté affirmée et démontrée de négocier déjà ? Ou bien peut-on estimer que la demande légitime d'une organisation patronale, ou d'une organisation syndicale, peut justifier l'utilité de la publication de tel ou tel arrêté ?

- La deuxième question est de s'interroger pour savoir si ce système ne crée pas une asymétrie entre organisations patronales et organisations syndicales. Il est

---

81 Patrice Adam, professeur agrégé, faculté de droit de Nancy, université de Lorraine.

82 Sophie Nadal, professeure des universités, CY Cergy Paris université, Cergy-Pontoise.



certain que si les organisations patronales se constituent en fédérations pour ce nouvel espace, dans lequel elles espèrent négocier, le ministre pourra difficilement refuser la publication de l'arrêté de représentativité des organisations syndicales. En revanche, si une organisation syndicale (ou plusieurs) demande cet arrêté, il faut qu'elle démontre qu'elle a un partenaire susceptible de la rejoindre dans la négociation.

- Enfin, la troisième et dernière question concerne la notion d'utilité : celle-ci se mesure-t-elle à l'ensemble des fonctions que la loi a fini par confier à la convention collective de branche, s'agissant notamment de la capacité de répondre aux impulsions des politiques publiques ? C'est le nouveau thème pour montrer la fonction de la convention collective de branche. Et parmi les critères de l'utilité, il y a la capacité de la convention collective envisagée à répondre à ces impulsions des politiques publiques. Ce système donne une grande responsabilité aux pouvoirs publics dans la configuration des branches, et fait dire de manière quelque peu paradoxale que la loi professionnelle est moins que jamais le produit de l'activité des partenaires sociaux. Ainsi, autant les partenaires sociaux ont montré l'importance qu'ils avaient dans la confection de la loi, autant le résultat auquel on parvient dans l'analyse du rôle de l'État dans la production des normes professionnelles paraît paradoxal.

---

**Suzanne von Coester**

*Présidente adjointe de la section sociale du Conseil d'État,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup, maître, de cette mise en perspective sur ces deux volets. Effectivement, on connaît bien le premier volet qui concerne la production de la loi, mais beaucoup moins le second volet, sur lequel il est intéressant de revenir, qui est le rôle de l'État dans la structuration de la négociation, dans la production de la norme conventionnelle. Cela va susciter beaucoup de réactions, aussi je propose que chaque intervenant puisse s'exprimer avant de prendre l'ensemble des remarques de chacun.

Mme Sautejeau, vous êtes engagée de longue date dans les négociations conventionnelles, notamment de branches, et vous avez été partie prenante d'une expérience assez inédite qui est la construction de la toute nouvelle branche ferroviaire. Vous avez la parole pour nous parler de cette expérience.

---

**Florence Sautejeau**

*Déléguée générale de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP)*

Merci Mme la présidente. Je remercie aussi le Conseil d'État de cette invitation. Effectivement, c'est en tant que négociatrice au niveau d'une branche professionnelle que je m'exprimerai sur le thème de l'articulation entre l'État et les partenaires sociaux dans l'organisation et la création de la norme au niveau de la branche.

Pour ce qui me concerne, je suis désormais déléguée générale d'une fédération professionnelle représentant les entreprises à la fois du transport public urbain et ferroviaire, et c'est à ce titre que je mène les négociations « au fond de la soute » au sujet de la création d'une nouvelle convention collective. Et le ferroviaire est un très beau cas d'école.

Sans entrer dans de lourdes descriptions juridiques, je tenterai d'apporter un témoignage et un décryptage sur la façon de créer de la norme conventionnelle au niveau de la branche, avec ses embûches, ses jeux de postures et la nécessité d'accepter les temps longs, et sur la façon d'articuler le rôle de l'État et des partenaires sociaux à ce niveau. À cet égard, l'on évoque beaucoup l'article L. 1 du code du travail, dont parlera le président Larcher ; c'est un sujet que je connais bien pour l'avoir travaillé au moment de son élaboration lorsque j'étais sa conseillère sociale. Je constate que le rôle de l'État et celui des partenaires sociaux s'articule aussi dans la création de la norme au niveau de la branche.

Dans un premier temps, j'aborderai l'impulsion et le cadre que le législateur fixe aux partenaires sociaux, afin qu'ils construisent le cadre social commun à l'ensemble des salariés d'un secteur. Dans un deuxième temps, je m'interrogerai pour connaître la capacité des partenaires sociaux à se mettre d'accord dans le contexte de l'ouverture à la concurrence d'un secteur, en intégrant le positionnement des organisations syndicales de rejet de cette ouverture à la concurrence. Enfin, dans un troisième temps, j'aborderai le rôle de l'État dans le déroulé même de la négociation ; rôle qui peut varier de facilitateur en commission mixte paritaire (CMP), à celui de négociateur mettant la pression sur les partenaires sociaux quand ceux-ci ont des difficultés à avancer, ou de reprise en main en cas d'échec de la négociation.

## **1. - Impulsion et cadre fixés par le législateur aux partenaires sociaux pour construire le cadre social commun à l'ensemble des salariés d'un secteur**

Le législateur est à l'origine de la création de la branche ferroviaire à travers une loi de 2014<sup>83</sup> qui refond l'organisation du système ferroviaire et impose la création d'un cadre social commun à tous les salariés. C'est dans ce contexte particulier que le législateur a demandé aux partenaires sociaux de créer cette convention collective de branche, avec un triple objectif : accroître la performance économique du système ferroviaire, garantir l'absence de concurrence déloyale entre les entreprises (rôle classique d'une branche), et répondre aux enjeux de sécurité et de qualité de service.

L'enjeu est d'autant plus énorme que l'entreprise historique et monopolistique avait déjà son propre cadre social qui était la seule référence des organisations syndicales. De sorte que ce chantier ne pouvait pas être réalisable uniquement par la négociation, mais nécessitait une articulation avec l'État en complémentarité.

### *1.1. - Le premier accord fondateur d'une branche est son champ d'application*

Concernant le champ d'application, le législateur nous précise qu'il existe un champ obligatoire, mais que, si nous le souhaitons, nous pouvons rajouter des

<sup>83</sup> Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.



activités dans les conventions collectives que l'on s'apprête à créer. En l'espèce, le champ obligatoire concernait toutes les entreprises qui font rouler des trains. Dans ce contexte, les partenaires sociaux ont considéré qu'il convenait de faire entrer la maintenance ferroviaire, mais aussi la sécurité ferroviaire. C'est cela la complémentarité.

### 1.2. - *Le deuxième accord est la signature d'un accord sur l'organisation du travail*

Dans un secteur aussi stratégique que le transport ferroviaire, il existe de très fortes amplitudes de travail puisque l'activité a lieu 7 jours sur 7, 24h sur 24. De sorte que nous avons très vite réalisé qu'il n'était pas envisageable de négocier sur ce sujet sans risquer de devoir mettre en place des contreparties trop importantes, avec la conséquence de renchérir fortement le coût du système ferroviaire.

Dans ce contexte, on a eu besoin que l'État prenne un décret socle<sup>84</sup>, puis qu'on se l'approprie. Les partenaires sociaux (syndicats et patronat du transport) viennent donc en complémentarité du pouvoir réglementaire sur ce sujet<sup>85</sup>.

## 2. - **Capacité des partenaires sociaux à se mettre d'accord dans un contexte d'ouverture à la concurrence**

L'ouverture à la concurrence prévue par l'Union européenne a obligé le législateur français à imposer une série de contraintes aux partenaires sociaux. Ainsi, quand s'ouvre officiellement en 2018 le marché ferroviaire à la concurrence<sup>86</sup> et qu'est abrogé le statut, la pression est énorme. C'est un choc pour les organisations syndicales, mais c'est aussi difficile pour les entreprises, car il va être nécessaire de créer un cadre unique pour réguler l'ensemble des entreprises intégrant les nouveaux entrants.

Cette loi précise que les partenaires sociaux devront accompagner cette ouverture à la concurrence et devront négocier le fameux accord de branche dit « sac à dos social »<sup>87</sup> qui, par son appellation, nous permet de mieux appréhender ce que représente concrètement l'ouverture du secteur ferroviaire à la concurrence. Cet accord contient les garanties « *autres que celles prévues par la loi* » attachées aux salariés transférés dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services publics de transport ferroviaire de voyageurs.

Mais soyons réalistes : supprimer le statut des cheminots dans une entreprise comme la SNCF revient à considérablement renforcer les attentes au regard de cette nouvelle convention collective à créer qui doit devenir le cadre commun à tous les salariés du ferroviaire en France. Il est donc compliqué pour les organisations

84 Le décret socle s'articule avec un accord de branche négocié dans le cadre de la convention collective du ferroviaire (qui n'intègre pas l'ensemble des acteurs du ferroviaire) et des accords d'entreprise.

85 Voir notamment : décret n° 2016-755 du 8 juin 2016 relatif au régime de la durée du travail des salariés des entreprises du secteur du transport ferroviaire et des salariés affectés à des activités ferroviaires au sens de l'article L. 2161-2 du code des transports.

86 Voir notamment : loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

87 Décret n° 2021-1949 du 31 décembre 2021 portant application de l'article 17 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire. Décret créant le « sac à dos social » de la SNCF qui a pour objet de préciser les règles applicables en matière de retraite pour les salariés de la SNCF régis par le statut et amenés à changer d'employeur.



syndicales de ne pas être dans la posture de demander la généralisation de ce qui existe (existait) dans l'entreprise historique. Or il est impossible pour les entreprises, notamment les nouveaux entrants, d'accepter que ce cadre social devienne la règle au niveau de la convention collective.

De façon pragmatique, quand s'ouvre une négociation, on commence à regarder si l'on est capable de parler la même langue pour s'attaquer au sujet structurant des classifications et les rémunérations qui est la colonne vertébrale d'une convention collective.

Notons que derrière ces discussions, l'enjeu majeur est que l'on cote les postes et que l'on détermine les progressions de carrière, quelle que soit l'entreprise qu'intègre le salarié. Pour illustration, le sujet est si important et délicat que nos amis de la métallurgie ont mis plus de cinq ans à refondre leurs classifications.

### **La méthode**

Dans ce contexte, quel va être le positionnement des acteurs ? Comment recherche-t-on des compromis ? Comment gère-t-on les délais face aux pressions de l'État qui souhaite que l'on aille vite ? La négociation collective est aussi l'acceptation d'un temps de dialogue social qui n'est pas celui du politique. On en revient donc toujours au même sujet : l'articulation entre la volonté politique (temps court) et la nécessité pour les partenaires sociaux de s'asseoir à la même table pour essayer de trouver ensemble des compromis (temps long).

La première chose à prendre en compte est le positionnement des organisations syndicales. En effet, lorsque l'on est en commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation (CPPNI) on est dans un jeu d'acteurs avec un positionnement différent selon les organisations. Certaines utilisent la branche comme une tribune contre la loi et l'ouverture à la concurrence. Elles considèrent que négocier un cadre social commun à tous les salariés de cette branche reviendrait à accepter l'ouverture à la concurrence. Et puis, il y a une autre partie des organisations syndicales qui n'est pas favorable à l'ouverture à la concurrence, mais qui considèrent qu'elle est désormais là et qu'il faut en limiter les effets négatifs pour les salariés. Dans cette situation, comment réussir à construire le cadre social pour les salariés de demain ?

Notons toutefois que les organisations patronales ne sont pas en reste. L'on a coutume de dire que la première négociation, qui est aussi la plus difficile, est d'aller chercher un mandat auprès des entreprises. Lorsque l'on débute une négociation, la difficulté est déjà de trouver les points de *consensus* au sein de son propre camp, et d'avoir la capacité de porter des propositions acceptables pour les organisations syndicales.

Aussi, dans l'exemple de l'ouverture du marché ferroviaire à la concurrence, le sujet s'avère-t-il particulièrement délicat : on a une entreprise qui représente encore aujourd'hui 97 % des salariés, on a de nouveaux entrants, on a des entreprises ferroviaires de voyageurs, et des entreprises de fret de marchandises à faibles marges avec des modèles économiques différents. On a de grandes entreprises et



de très petites entreprises, avec en outre un mélange entre les actionnaires des entreprises publiques et privées. Cette diversité rend la négociation difficile.

Le dialogue social doit être la recherche d'un compromis. Mais, dans mon cas d'espèce, cette négociation a été un lieu de confrontation souvent peu propice à la recherche de compromis.

Chacun l'aura compris, quand on est en train de chercher des voies de passage – dont je reste convaincue qu'elles sont possibles –, ce n'est pas forcément la fameuse CPPNI qui nous le permet, mais ce sont plutôt les échanges bilatéraux qui permettent de sortir du jeu des postures.

### **3. - Rôle de l'État dans le déroulé de la négociation**

#### *3.1. - Un rôle de facilitateur et d'accompagnement*

On ne peut pas penser la négociation de branche dans le ferroviaire sans parler de l'entrée dans le jeu d'un troisième acteur qui est l'État ; c'est pourquoi je préciserai son rôle que l'on n'imagine pas forcément.

Quand on représente un secteur stratégique où les tensions sont importantes, l'État est autour de la table. Il joue un rôle de facilitateur d'échanges. Le président de la commission paritaire modère les débats quand cela devient nécessaire et fait en sorte que les partenaires sociaux s'écoulent.

Il existe également un autre aspect du rôle de facilitateur lorsque l'État, pour aider les partenaires sociaux à élaborer la règle conventionnelle sur des sujets très complexes, va demander à ses corps d'inspection de rédiger des rapports pour le compte des partenaires sociaux.

C'est un rôle très intéressant d'accompagnement technique sur des sujets complexes comme, par exemple, la prévoyance (rapport Igas, CGEDD de 2019<sup>88</sup>). On est là sur le rôle de facilitateur de l'État qui accompagne les partenaires sociaux pour les aider sur des expertises qu'ils n'ont pas forcément. Cela peut paraître surprenant quand on vient d'autres branches professionnelles, ou cela pourrait être vécu comme une atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux. Pourtant, dans ce cas de figure, le rôle de facilitateur de l'État a été très utile.

#### *3.2. - Un rôle de négociateur*

Le deuxième rôle de l'État est celui de négociateur. Ainsi, par exemple, dans le cadre des réformes d'ouverture à la concurrence, l'effectivité des réformes des lois votées par le législateur passe par la capacité à vraiment avoir ce cadre social. Dans ce contexte, l'État est dans une position où, comme cela n'avance pas forcément assez vite en raison de nombreuses postures, il organise des bilatérales avec les organisations syndicales et patronales.

---

88 M. Dahan, E. Marquis-Samari, J.-L. Rey (Igas), C. Helbronner et F. Cazottes (CGEDD), *La « prévoyance » dans la branche ferroviaire*, rapport Igas n° 2019-027R et CGEDD n° 012733-01, 16 septembre 2019.



### 3.3. - Un rôle de mise sous pression

L'État peut aussi se retrouver dans un rôle où il devient partenaire de la négociation jusqu'à l'organisation de tripartites présidées par le ministre des transports, comme l'indique cet extrait de lettre publique qui permet de témoigner de l'engagement gouvernemental du ministre à l'époque : « *Il importe que la négociation qui a été suspendue reprenne dans les meilleurs délais étant précisé que l'État ne se substituera pas aux partenaires sociaux mais se positionnera en observateur attentif et exigeant* ». Tout est dit.

### 3.4. - Un rôle de substitution aux partenaires sociaux

Enfin, l'État peut se substituer aux partenaires sociaux quand ils n'arrivent pas à conclure la négociation. Le législateur autorise alors le Gouvernement à prendre par ordonnances toutes mesures permettant de favoriser le développement de la négociation collective au sein de la branche, tirant les conséquences de l'incapacité des partenaires sociaux à faire, à travers l'édiction d'un décret de carence.

La question qui se pose alors quand on croit au dialogue social est de savoir si un échec ouvre la possibilité de rebondir, et si cette intervention des pouvoirs publics ne va pas tuer définitivement le dialogue social au sein de la branche ?

La décision fut alors que le décret de carence de l'État reprenne la recommandation patronale qui était moins-disante par rapport à l'accord ouvert à signature. Dans ce contexte, les organisations syndicales avaient intérêt à se remettre autour de la table. Et pour éviter que l'organisation patronale professionnelle ne s'assoie sur ses lauriers, en trouvant confortable un décret reprenant la recommandation patronale moins-disante que l'accord, la solution retenue fut que l'État prenne un décret de carence pour pallier l'échec des partenaires sociaux mais s'autodétruisant au bout d'un certain délai.

Dans ce cas, l'État a réuni les conditions pour inciter les partenaires sociaux à reprendre la négociation.

## Conclusion

Qui mieux que les partenaires sociaux est capable de comprendre exactement la spécificité des métiers, des conditions de travail, et la spécificité de nos entreprises aussi diverses que celles que j'ai présentées ? On voit que le chemin est long, et qu'on est loin d'avoir fini de négocier sur tous les champs obligatoires d'une convention collective. Quelles que soient les difficultés, le dialogue social est la seule voie qui nous permettra d'atterrir sur des normes adaptées à notre secteur. Mais il faut accepter les temps longs.

Il y a aussi une question de culture des acteurs. Quand on est en négociation, il faut parler le même langage et apprendre à se faire confiance.





---

**Suzanne von Coester**

*Présidente adjointe de la section sociale du Conseil d'État,  
modératrice de la table ronde*

Merci beaucoup de ce retour d'expérience et de tous ces enseignements. Vous avez parlé d'État facilitateur, et même d'État partenaire, mais aussi de mise sous pression des partenaires sociaux. C'est un point sur lequel on reviendra.

M. Gravouil, vous êtes ancien secrétaire général de la fédération CGT spectacle, et actuellement secrétaire confédéral de la CGT en charge des questions emploi, retraites et chômage. Vous avez la parole pour nous faire part de votre expérience.

---

**Denis Gravouil**

*Secrétaire confédéral CGT,  
en charge des questions emploi, retraites et chômage*

Merci Mme la présidente. Je vais en effet partir de mon expérience professionnelle de négociation à deux niveaux : d'une part, dans le champ des conventions collectives professionnelles de plusieurs branches et, d'autre part, en matière de négociations interprofessionnelles ; bien que parfois la frontière ne soit pas toujours très nette entre les deux domaines, ceux-ci s'articulant entre eux et avec le code du travail.

À la tête de la fédération que j'ai dirigée pendant dix ans, puis dans un rôle confédéral, j'ai régulièrement demandé l'arbitrage des tribunaux, notamment le Conseil d'État, voire le Conseil constitutionnel, en ayant souvent gain de cause. Vous l'avez rappelé, je suis issu des secteurs du spectacle vivant et enregistré, cinéma et audiovisuel, qui ont mis beaucoup de temps à obtenir la mise en œuvre puis l'extension de conventions collectives, et surtout leur généralisation.

Pour la petite histoire, on peut noter que les ouvriers techniciens des studios de cinéma de Boulogne-Billancourt ont obtenu leur premier accord collectif en 1936, lors du Front populaire, en même temps que les métallos de Renault dont les usines étaient à l'époque sur la même commune. La vérité est qu'il a fallu plusieurs crises politiques, en lien avec des remises en cause régulières des droits à l'assurance chômage des artistes et techniciens intermittents du spectacle, et nous avons fait appel à des gouvernements successifs à travers des mouvements sociaux et des grèves très médiatisées, pour que le secteur se structure.

Dans ce contexte, trois périodes sont particulièrement structurantes : les vingt-deux mesures en 1992 de Martine Aubry, le plan Larcher/Donnedieu de Vabres, tous deux ministres à l'époque, et la concertation avec les changements législatifs de 2014-2016 sous François Hollande.

Notons que, non seulement, la négociation autonome du régime des intermittents du spectacle a été inscrite dans la loi de 2015<sup>89</sup>, mais aussi, s'agissant des conventions

---

89 Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

collectives, que nous avons fini par couvrir les secteurs de onze branches professionnelles avec des métiers techniques et artistiques très spécifiques.

Cela démontre à quel point nous avons un État qui arbitre et encadre pour s'assurer que des conventions collectives existent dans un domaine où plus de 95 % des sociétés sont de très petites entreprises, avec un recours important aux contrats à durée déterminée qu'il a fallu aussi demander d'encadrer. Un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2015 précise que cela reste à faire dans beaucoup d'autres secteurs<sup>90</sup>. En tout cas, le secteur du spectacle a su faire cet effort.

Le Gouvernement a changé de doctrine à partir du périmètre de fusion des branches, plutôt que de laisser les négociateurs organiser leur périmètre. Par exemple, la Fédération a eu recours, *via* une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) adressée au Conseil constitutionnel, à ce qui a abouti à la décision du 29 novembre 2019<sup>91</sup> qui a encadré fortement les modalités de fusion par le Gouvernement, au nom de l'encadrement de la liberté de négociation, s'agissant notamment du délai pendant lequel les anciennes dispositions restent applicables et, surtout, de l'encadrement de fusions non justifiées au nom de cohérences professionnelles abusivement invoquées sans précision de critères. Et si l'on n'a pas obtenu de conserver dans le périmètre des négociations les « donneurs d'ordre », c'est-à-dire les télédiffuseurs amenés à verser une rémunération différée aux artistes embauchés par des producteurs d'audiovisuel, on a quand même réussi à créer une jurisprudence qui a marqué d'autres négociations. Fusionner des branches, dans certains cas, oui, mais de façon limitée lorsque le niveau de négociations y est faible, mais pas quand les organisations représentatives sont en mesure de tenir une forte activité de « dialogue social » qui est plutôt le fruit de compromis, même au sein de rapports de force qui peuvent être vifs.

Dans mon autre vie syndicale, dans le domaine interprofessionnel, j'ai participé à trois types de négociations : la convention collective du portage salarial<sup>92</sup>, la négociation assurance chômage, et la négociation Agirc-Arrco. Je classe la convention collective du portage salarial dans l'activité interprofessionnelle bien qu'elle ait le statut de branche puisque le portage salarial s'exerce dans différents métiers – la convention collective en question ayant surtout pour objet de préciser les conditions du recours au portage qui permet d'ouvrir les droits<sup>93</sup>.

Dans le code du travail et des salariés, libres de chercher leur contrat, la principale disposition de cette convention collective consiste à définir des modalités et un seuil de revenus à partir duquel on ouvre la possibilité de recourir à cet objet étrange qui, au sein du salariat, dissocie le lien de subordination avec le contrat de

---

90 É. Marie et V. Jaouen, *Évaluation du contrat à durée déterminée dit « d'usage » (CDDU)*, IGAS, décembre 2015, rapport 2015-049R.

91 CC, Décision n° 2019-816 QPC du 29 novembre 2019, *Fédération nationale du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT et autre (restructuration des branches professionnelles)*, non-conformité partielle - réserve.

92 Statut professionnel qui permet à une personne (le porté) d'exercer une activité professionnelle en tant que prestataire de services indépendant tout en bénéficiant d'un statut de salarié.

93 Convention collective de branche des salariés en portage salarial du 22 mars 2017.



travail. C'est assez particulier dans une négociation, qui en outre a été menée en quelques mois.

Avec les négociations assurance chômage et Agirc-Arrco, on est au cœur du débat sur le rôle de l'État et des organisations représentatives sur le plan national et interprofessionnel. Vous avez remarqué que je n'utilise pas le terme de « partenaires sociaux » qui ne convient pas à la CGT, mais, pour autant, je dois dire qu'avec le Gouvernement actuel, qui ne nous apprécie guère les uns les autres, surtout les syndicats de salariés, nous nous retrouvons à avoir beaucoup de points de convergence de la CGT jusqu'au Medef !

Ainsi, la principale motivation de notre signature de l'accord Agirc-Arrco, en octobre 2023<sup>94</sup>, bien en deçà de nos revendications historiques, a été d'empêcher le Gouvernement de siphonner les comptes d'un organisme qui relève strictement de la relation paritaire telle que nous l'entendons. On ne peut malheureusement pas en dire autant de l'assurance chômage qui pourrait encore subir un énième coup de boutoir potentiellement mortel. Et, dans ce triangle de négociateurs, nous avons été amenés à faire des allers-retours pour essayer d'équilibrer ce qui relève du rôle respectif de l'État, des organisations qui négocient, et préciser parfois la loyauté des négociations en particulier à l'égard de l'organisation que je représente.

Nous avons aussi fait appel à de multiples reprises, parfois avec succès, au Conseil d'État dans ses formations de jugement pour limiter les décisions unilatérales d'un Gouvernement particulièrement défavorable au droit à l'allocation chômage, perçu comme le principal frein à un soi-disant plein emploi. Je précise que nous avons d'ailleurs trois contestations en cours contre des décrets unilatéraux du Gouvernement pris au cours de l'année 2023.

Je n'ai pas eu le temps de développer la question de l'article L. 1 du code du travail, mais si nous prenons l'exemple de la réforme des retraites l'on s'aperçoit qu'à notre sens ledit article L. 1 n'a pas été respecté alors qu'il s'agit d'un droit majeur qui concerne tous les salariés, et même au-delà tous les travailleurs.

Enfin, je pense qu'il ne faut pas négliger l'importance des allers-retours entre droit européen et droit français. Prenons l'exemple de la transposition des directives européennes. Sur bien des points, nous avons un Gouvernement plus libéral que l'Union européenne que nous ne manquons pourtant pas de critiquer. Actuellement, nous ferrailons fermement sur la transposition de plusieurs textes : la directive sur la transparence salariale pour l'égalité femme-homme<sup>95</sup>, la législation sur l'encadrement de l'intelligence artificielle, la directive sur les travailleurs des plateformes<sup>96</sup>, sans parler de ceux que le Gouvernement français

---

94 L'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 octobre 2023 fixe les règles de pilotage du régime Agirc-Arrco pour la période 2024-2026.

95 Directive (UE) 2023/970 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit. Elle doit entrer en vigueur en France au plus tard le 7 juin 2026.

96 Directive (UE) 2024/2831 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme. Publiée le 11 novembre 2024, elle devra être transposée dans les droits nationaux avant le 2 décembre 2026.



a torpillés sur le devoir de vigilance des entreprises<sup>97</sup> à l'égard de leurs sous-traitants internationaux.

Prenons l'exemple d'une transposition récente – qui n'est d'ailleurs pas achevée – du droit à congés payés pendant les arrêts-maladie depuis 1996, mais surtout depuis 2009 date à laquelle la Charte européenne des droits sociaux<sup>98</sup> est devenue structurante pour le droit de l'État et de l'Union. La France n'a pas appliqué un droit à congés payés pour les personnes ayant subi des arrêts maladie ; bien évidemment les personnes que cela intéresse le plus, les plus lésées, sont celles qui ont subi des affections de longue durée. Je renvoie à la liste des trente affections de longue durée (cancer, dépression, etc.). En quinze ans, aucun gouvernement n'a pris le risque d'affronter un patronat unanime contre ce droit fondamental. C'est seulement en septembre 2023, après une condamnation par la Cour de cassation<sup>99</sup> s'appuyant sur le droit européen et malgré une décision très nébuleuse du Conseil constitutionnel, que le Gouvernement actuel est en train de procéder à une transposition *a minima* : les personnes concernées auront bien droit à quatre semaines, mais pas à cinq, ce qui continue de constituer pour nous une discrimination au regard de la maladie et avec des délais de prescription, de forclusion, et de prise de congés parfois inapplicables. Plusieurs juristes estiment déjà que nous aurons des contentieux à mener pour faire pleinement respecter la jurisprudence de la CJUE en la matière.

Dans l'articulation entre le code du travail, les conventions collectives et les accords d'entreprises, il faut rappeler que la CGT s'est opposée à la remise en cause de la hiérarchie des normes. Dans ce contexte, le droit social paraît le reflet d'une combinaison entre différents grands principes et des jurisprudences qui sont des reflets de rapports de force plus ou moins établis.

À l'heure où l'on parle de simplification, l'exemple de la transposition au sujet des congés payés montre que le grand écart est une figure qui n'est pas seulement pratiquée par les danseurs de l'Opéra de Paris ! On nous parle de simplification quand, en réalité, quelques mots suffiraient pour appliquer le même droit à tous sans créer davantage de complexité. Et l'on a cette même approche en matière de hiérarchie des normes.

## Conclusion

À la CGT, nous pensons que quand la majorité des salariés ne comprend pas le droit ou certaines décisions, nous devons revenir à de grands principes comme, par exemple, ceux figurant dans la Constitution de 1946. J'apprécie que le vice-président Tabuteau ait cité le programme du Conseil national de la résistance (CNR) dont on fête les 80 ans. Nous avons l'ambition de retrouver ces principes, notamment en défendant une Sécurité sociale professionnelle et des droits

97 Directive (UE) 2024/1760 du parlement européen et du conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937 et le règlement (UE) 2023/2859.

98 La Charte sociale européenne est un traité du Conseil de l'Europe qui complète la Convention européenne des droits de l'homme.

99 Ccass., ch. civ., 13 septembre 2023, pourvois n°s 22-10.529 et 22-11.106, bull. (cassation partielle).



attachés à la personne et garantis collectivement. C'est ce dont ont le plus besoin les travailleurs qui subissent ces rapports de force où l'équilibre reste toujours à trouver entre démocratie politique et démocratie sociale.

---

**Suzanne von Coester**

*Présidente adjointe de la section sociale du Conseil d'État,  
modératrice de la table ronde*

Merci beaucoup. Vous avez évoqué un point important, que l'on oublie parfois, qui est que l'État est aussi un juge. M. Romain va nous présenter lui un autre acteur au sein de l'État qui n'est ni législateur, ni juge : la direction générale du travail. M. le directeur général, vous avez la parole.

---

**Pierre Romain**

*Directeur général du travail, ministère du travail, de la santé et des solidarités*

Merci Mme la présidente. En relisant les conférences prononcées lors des entretiens en droit social organisés en 2015<sup>100</sup>, il y a une phrase du vice-président Sauvé qui me paraît tout à fait intéressante, au point d'être l'objectif de mon exposé, et qui insiste sur la nécessité de « *déconstruire l'image d'Épinal d'un État à propension dirigiste, étouffant par ses lois et règlements les voix du dialogue social* »<sup>101</sup>. C'est un éclairage qu'il me paraît particulièrement important de prendre en compte. Cela a été dit sur le rapport entre l'État et les partenaires sociaux dans la production de la norme, encadrée depuis longtemps, et sur les grandes lois qui ont jalonné cette articulation de la production de la norme.

La loi du 25 mars 1919<sup>102</sup> a donné un premier cadre institutionnel aux conventions collectives, puis la loi de 1936<sup>103</sup> est à l'origine de la procédure d'extension des conventions collectives. Il faut également mentionner la grande innovation issue des dispositions de l'article L. 1 du code du travail qui a été une étape importante dans l'institutionnalisation d'une phase de concertation et de co-construction de la norme législative dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. L'article L. 1, qui s'inscrit aussi dans une logique d'autodiscipline des acteurs dans la construction de la norme, me paraît une originalité très forte à laquelle nous sommes désormais très attachés et qui a profondément bouleversé les équilibres. Je ne reviendrai pas en détail sur la place de l'accord national interprofessionnel (ANI) en droit du travail, puisque l'ANI est un acte qui préfigure des évolutions législatives. En pratique, il ne fait plus l'objet d'une extension qui se révèle sans effet utile, dès lors qu'il est ensuite la transposition dans la loi.

Les accords interprofessionnels sont assez remarquables par la stabilité du nombre de ceux qui sont conclus à travers un agenda social co-construit avec les

---

100 Voir : Conseil d'État, *L'accord : mode de régulation du social*, éd. La Documentation française, coll. « Droits et Débats » n° 20, Paris, 2016.

101 *Ibid.*, p. 9.

102 Loi du 25 mars 1919 sur les conventions collectives.

103 Loi du 24 juin 1936 modifiant la loi du 25 mars 1919 relative aux conventions collectives.

partenaires sociaux. À titre d'illustration, l'agenda social arrêté en juillet 2023 avait prévu l'ouverture des négociations sur le pacte de la vie au travail, actuellement [au moment du prononcé de l'intervention] dans leur phase finale avant que l'accord qui en résulte soit transposé par le législateur.

### ***Le rôle de l'État dans la négociation collective***

En réaction aux interventions précédentes, je souhaiterais revenir sur le rôle de l'État dans la négociation collective de branches et d'entreprises.

À cet égard, il faut souligner le changement de paradigme important, apporté en 2016, autour du triptyque « ordre public », « domaine de négociation », et « dispositions supplétives » qui nous place dans un cadre juridique articulant négociation de branches et d'entreprises selon un domaine qui, bien que compliqué, relève des équilibres et des espaces au niveau desquels il est pertinent de négocier au plus près des acteurs, entre lois de la profession, accords de branches applicables à toutes entreprises et salariés d'un secteur, et dispositions/stipulations spécifiques des accords d'entreprises.

Notons avant de revenir sur le rôle de l'État que l'on constate, depuis 2016, une très forte accélération du nombre d'accords d'entreprises conclus, et un doublement des accords d'entreprises conclus entre 2015 et 2022 selon les derniers chiffres du bilan de la négociation collective publiés par la direction générale du travail. Dans le même temps, la négociation de branches n'a pas reculé. C'est un point très important, car l'on oppose souvent les deux et l'on constate que si le nombre d'accords d'entreprises a doublé, il est resté relativement stable au-dessus de 1 000 accords de branches chaque année, avec une année atypique en 2022 qui voit 1 500 accords conclus. Cela est lié au contexte très spécifique des revalorisations successives du SMIC qui ont amené les négociations salariales de branches à être particulièrement actives et à représenter la moitié des accords conclus en 2022, dans un contexte de forte inflation.

Sans entrer dans le détail de la négociation des entreprises, je souhaiterais signaler deux dynamiques importantes dans ces accords : celle des petites entreprises tirées par les négociations pour les entreprises de moins de cinquante salariés, qui font qu'aujourd'hui elles ne sont plus l'angle mort de la négociation collective et, à la suite de la crise sanitaire, l'apparition d'une nouvelle dynamique dans l'organisation du travail qui fait de plus en plus l'objet de démarches de dialogue social à la fois dans l'information/consultation du comité social et économique (CSE) et dans les accords en tant que tels. C'est là une nouveauté.

### ***Les différents rôles de l'État***

Dans ce contexte, il existe un besoin que l'État puisse jouer plusieurs rôles pour essayer de concourir à un développement du dialogue social.

À la suite des ordonnances de 2017, l'enjeu est que les acteurs de la négociation s'approprient les marges que le législateur a données à la négociation collective. Trop souvent, l'on constate que ces marges ne sont pas encore suffisamment



connues ; ainsi les services du ministère sont-ils très souvent sollicités sur des questions qui, en réalité, renvoient à la propre responsabilité des acteurs à leur capacité à discuter des sujets dans le cadre des dispositions d'ordre public qui, en pratique, laissent une large marge d'appréciation.

Aussi résumerai-je le rôle de l'État et de la direction générale du travail vis-à-vis des partenaires sociaux à quatre grandes fonctions : cadrage, régulation, dynamisation et facilitation.

1) En remarque liminaire, je rappellerai que le point de vue de la direction générale du travail reste de faciliter le dialogue social tout en continuant à favoriser la poursuite de l'intérêt général.

Notons également que la fonction de cadrage renvoie à tout ce qui concerne l'élaboration normative du cadre de la négociation collective, avec le rôle central de l'article L. 1 du code du travail, mais aussi le fait d'établir la mesure de la représentativité.

Ces règles de la représentativité sont issues des lois de 2008 pour la représentativité syndicale<sup>104</sup> et de 2014 pour la représentativité patronale<sup>105</sup> ; lois qui ont constitué des ruptures majeures dans la mesure où, désormais, l'on établit le tour de table des acteurs qui négocient et leur poids au niveau des branches pour pouvoir valider des accords.

Au niveau syndical, aucune place n'est laissée à l'arbitraire pour la définition du tour de table. Le législateur a prévu des critères de transparence financière, de respect des valeurs dites « républicaines », d'ancienneté (deux ans) et d'affluence, mais surtout c'est la mesure de l'audience syndicale qui est la consolidation des procès-verbaux des élections professionnelles dans les périmètres des conventions collectives. Il n'y a pas d'arbitraire dans tous ces éléments permettant de mesurer si les organisations dépassent le seuil de 8 % nécessaire pour être représentatives. C'est un *processus* qui implique les partenaires sociaux au sein du Haut Conseil du dialogue social, instance dont le cadre de travail est consensuel. Toutes les décisions y sont prises quasiment sans opposition, en *consensus*, sur ces grandes lignes ; ce qui n'évite pas les contentieux, notamment parce qu'il y a parfois des interrogations sur les rattachements de certains PV d'élections professionnelles à tel ou tel périmètre de convention collective qu'en la matière d'ailleurs l'administration n'a aucun pouvoir de redirection puisque seul le juge peut le faire ; ce que l'on a vu récemment dans le cycle de représentativité qui s'achève dans la branche des bureaux d'études techniques où Force Ouvrière, qui était sous le seuil de 8 %, a obtenu le rattachement d'un PV qui lui manquait d'une grande entreprise qui l'a faite passer juste au-dessus de 8 %.

Au niveau patronal, l'exercice est un peu plus complexe puisqu'il n'y a pas le juge de paix des élections professionnelles, l'audience se mesurant à travers des adhésions apportées par les entreprises et les organisations professionnelles au périmètre.

104 Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

105 Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.



Tout cela a pu faire l'objet d'un peu plus de contestations ces derniers temps, mais dans un cadre garanti par le Haut Conseil du dialogue social. Au final, on constate qu'il y a assez peu de contentieux. Au niveau interprofessionnel, par exemple, il y en a eu un sur la question de la prise en compte des autoentrepreneurs dans le cadre de la représentativité, mais *in fine* ce sont des dispositions qui s'élaborent de manière très consensuelle.

2) Le deuxième rôle de l'État est un rôle de régulation de la négociation à travers la procédure d'extension. Les accords de branche peuvent faire l'objet d'une demande d'extension. Environ 1 000 arrêtés d'extension sont pris chaque année, dans un délai qui est toujours un enjeu fort et de crispation des organisations syndicales quand il est trop long. Pourtant, nous avons réussi à les réduire assez fortement : autour de trois mois pour les conventions collectives classiques à compter de la demande d'extension et de deux mois pour les accords sur les salaires pour permettre, notamment dans la période de réévaluation rapide du SMIC, de mettre en conformité les grilles des conventions collectives avec cette évolution.

Cette procédure d'extension est à la fois une analyse juridique et une lecture en termes d'intérêt général au regard d'un certain nombre de critères. Pendant longtemps s'est posée la question du périmètre des conventions pour faire en sorte qu'elles ne se juxtaposent pas, ou ne s'entrecroisent pas ; et, chaque année, nous sommes confrontés à des situations qui nous obligent à procéder à des exclusions de stipulations conventionnelles, puisque certaines conventions collectives tentent lors d'une renégociation d'empiéter sur une autre. À cette occasion, nous avons un rôle de gardiens de la cohérence des champs conventionnels.

Enfin, l'on peut mentionner les critiques visant les atteintes au droit de la concurrence par l'extension qui se sont renforcées dans la période récente ; des garanties ont été posées, notamment avec l'institution d'un groupe d'experts par les ordonnances de 2017.

3) Le troisième rôle de l'État porte sur la dynamisation de la négociation collective, s'agissant notamment de la question des restructurations de branches. Ce point appelle deux précisions :

- certes, on a délégué à la branche professionnelle le soin de définir les règles applicables à une profession, mais pour cela il y a un enjeu de visibilité, d'effectivité ; et l'on s'est engagé, depuis une dizaine d'années, dans la reconfiguration d'un paysage morcelé où existaient plus de huit cents conventions collectives dont on pouvait douter de la visibilité et de l'effectivité. Ce *processus* retenu depuis plusieurs années nous a permis aujourd'hui d'aboutir à un paysage conventionnel de deux cent vingt conventions collectives environ qui ont gagné en lisibilité. Et l'on continue à devoir agir sur le sujet, car l'on est encore confronté à des difficultés comme avec les activités sanitaires et sociales non lucratives dans un secteur majeur de l'économie qui a des enjeux primordiaux d'attractivité des métiers ; l'on est également confronté à des conventions collectives historiques qui sont enchevêtrées. Or l'on est incapable d'étendre ces conventions collectives aux enjeux majeurs sur lesquels on s'est engagé depuis plusieurs mois pour permettre leur unification autour d'une convention unique des activités sanitaires et sociales ;





- pour dynamiser la négociation, le périmètre utile à la négociation (PUN), notion jurisprudentielle et administrative, est un outil original que les partenaires sociaux nous demandent de mobiliser, indépendamment des périmètres des branches professionnelles, afin de négocier sur un sujet spécifique sur lequel il est nécessaire d'établir un tour de table.

On a pu recourir à ce périmètre interbranches il y a longtemps ; cela a été évoqué par M. Gravouil sur la question du statut des intermittents.

Nous sommes aussi amenés à le faire dans d'autres cas, non de manière discrétionnaire, quand nous sommes saisis d'une demande des partenaires sociaux qui souhaitent négocier ; en ce cas, le Haut Conseil au dialogue social exige que cette demande soit paritaire. Ce ne sont pas les patrons ou les organisations syndicales seules qui nous font la demande : l'on exige une demande paritaire. Pour négocier, il faut des personnes des deux côtés de la table et, dans ces cas-là, l'on peut être amené à établir un tour de table avec une mesure de l'audience spécifique pour permettre aux acteurs de négocier sur ces périmètres.

4) Enfin, il y a un quatrième et dernier rôle de l'État qui est celui de facilitateur. Cela a été rappelé et donc je n'y reviens pas car je trouve tout à fait intéressante l'illustration de la commission mixte paritaire dans le secteur ferroviaire. On compte actuellement soixante-sept branches en commission mixte paritaire dans une situation analogue ; c'est une activité importante pour la direction générale du travail. Dans son rôle de dynamisation du dialogue social, et aussi pour aider les acteurs à s'appropriier les marges que le législateur a données aux partenaires sociaux, la direction du travail a un rôle fondamental d'accompagnement et d'appui avec nos opérateurs, notamment l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), les services déconcentrés du ministère du travail pour essayer d'accompagner les entreprises, notamment les TPE-PME, pour qu'elles se saisissent de ces facultés que la loi a renvoyées aux partenaires sociaux.

---

**Suzanne von Coester**

*Présidente adjointe de la section sociale du Conseil d'État,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup pour toutes ces précisions. Je donne la parole au public pour un échange de questions/réponses avec nos intervenants.





# Échanges avec la salle

---

## Question du public

Historiquement, c'est à partir de la loi de 1950<sup>106</sup> que les branches se sont « auto-instituées », car au commencement d'une branche il y a la volonté des employeurs, qui ressentent le besoin de se constituer en une organisation dans un espace à définir, de construire une loi professionnelle. C'est ce qui explique cette auto-institution de la branche qui, débouchant historiquement sur des accords de champs et une production abondante, explique par ailleurs la dispersion du tissu conventionnel de branches à laquelle l'État, depuis la loi Sapin de 2016<sup>107</sup>, essaie de remédier en accroissant son intervention. Dans ce contexte, le débat sur la recherche d'interaction constructive entre les accords professionnels nationaux et le législateur ne s'est-il pas, en longue période, pacifié, en dépit des tensions actuelles sur l'assurance chômage ou la taxe complémentaire, parce que chacun a mis de l'eau dans son vin : les partenaires sociaux en rejetant une approche assez provocatrice vis-à-vis du législateur et les pouvoirs publics en instaurant l'article L. 1 du code du travail ?

---

## Antoine Lyon-Caen

Je partage à la fois votre formule d'auto-institution des branches et le diagnostic que vous portez sur la naissance des branches. Il y a peu de travaux sur l'histoire des branches professionnelles. Madeleine Rebérioux avait rédigé un grand article il y a trente ans sur l'histoire des branches<sup>108</sup>. En réalité, quand on regarde entre 1936 et 1981 à peu près, avec la période de la guerre entre parenthèses, avec les fameuses familles professionnelles imposées par l'État, l'auto-institution était majoritaire. C'est-à-dire que les partenaires sociaux se reconnaissaient et décidaient d'ouvrir une négociation.

Je note une forte rupture avec cette période avec justement le pouvoir que le ministre s'est vu attribuer, non seulement de la restructuration des branches, mais ce pouvoir moins visible qui est de décider dans des périmètres qui ne sont pas historiques s'il y a lieu d'ouvrir une négociation avec l'arrêté de représentativité qui fixe la composition de la table de négociation. Je pense que c'est une assez forte rupture avec cette période d'auto-institution et je ne veux pas jouer au naïf.

---

106 Loi n° 50-205 du 11 février 1950 relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail.

107 Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II ».

108 M. Rebérioux, « La construction des branches professionnelles, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles », in *Technologies, Idéologies, Pratiques*, M. Rebérioux (dir.), vol. IX, n° 3-4, 1990.

*En réalité, de profonds conflits intersyndicaux se jouent sur les périmètres et sur l'arrêté de représentativité. L'on peut parler, par exemple, du BTP où des désaccords profonds existent entre les organisations syndicales. Certains veulent une branche unique, d'autres préfèrent des branches segmentées. Je ne vais pas entrer dans le détail. Quand le ministre arrête la représentativité, a-t-il conscience de prendre parti dans ce conflit ? S'il refuse de prendre l'arrêté, il donne raison à ceux qui ne veulent pas ce nouveau champ. Quand il prend l'arrêté, il donne raison à ceux qui veulent ce nouveau champ. J'aurais préféré une plus grande distance. Je pense que ce n'est pas au ministre de régler les conflits intersyndicaux.*

*Je voudrais dire un mot sur l'apaisement que vous évoquez. Je pense en effet que la procédure de l'article L. 1, la loi « Larcher » de 2007<sup>109</sup>, est aujourd'hui tout à fait consensuelle. Il n'y a pas de critique mais je pose la question, même s'il est difficile d'y répondre car les études systématiques n'existent pas : qu'a changé la procédure sur le contenu des lois ? Le Gouvernement a-t-il accepté soit de renoncer à son projet, soit de modifier profondément son projet ? Si l'on fait une étude systématique depuis 2007, je pense que l'on aurait des résultats extrêmement nuancés. C'est-à-dire que la procédure, consultation, concertation et éventuellement négociation, n'a pas changé profondément le principe d'une législation ou le contenu de la législation. C'est vrai notamment dans les épisodes de 2016 et de 2017 où la tension entre les partenaires sociaux et le pouvoir politique a pu être assez vive. Je pense que cela mériterait d'être étudié.*

---

*Denis Gravouil*

*Il est assez compliqué de regarder sur le long terme pour savoir si les relations se sont apaisées ou pas, mais il existe une période, depuis 2017, qui est quand même un peu plus tendue qu'auparavant et qui a l'air de changer, même si ses racines puisent dans le passé, ce qui rend les choses particulièrement compliquées.*

---

*Pierre Romain*

*Sur la recomposition du paysage conventionnel, passé de 800 à 220 conventions collectives, la position de l'État a toujours été de privilégier des accords de fusion ; et plus de 85 % des regroupements conventionnels ont été décidés par accord, l'État n'ayant fait qu'avaliser lesdits accords construits par les partenaires sociaux. Notons qu'il existe un certain nombre d'hypothèses, dont je vous fais grâce ici, où la direction générale du travail est quasi unanimement saisie par les partenaires, qui sont d'accords sur le nouveau périmètre mais ne veulent pas l'assumer dans un accord écrit et nous demandent de passer par un arrêté. Il y a ainsi des exemples assez symptomatiques où l'on fait jouer à l'État un rôle que parfois les partenaires eux-mêmes ne veulent pas endosser. Ce sont des situations très spécifiques.*

---

109 Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social.

*L'exemple du secteur du bâtiment a été cité et me paraît très illustratif de cette équidistance. Dans ce secteur, l'on est confrontés à un conflit entre deux organisations patronales : la CAPEB dans les entreprises de moins de 10 salariés, et la fédération française du bâtiment (FFB). L'État n'a pas pris parti sur la cible du paysage conventionnel que souhaitent ces organisations : la FFB est en faveur d'une convention collective unique, la CAPEB voudrait scinder définitivement en deux le paysage conventionnel : plus de 10 salariés et moins de 10 salariés, sachant qu'il y a 110 000 entreprises qui, chaque année, franchissent le seuil de 10 salariés, ce qui pose des questions d'effectivité du droit. À la direction du travail, nous n'avons jamais pris parti : on a renvoyé dos à dos les partenaires du secteur en leur demandant de trouver les voies d'un accord. Mais les organisations syndicales, préoccupées du fait que le dialogue social soit totalement bloqué dans le secteur depuis des mois, nous ont demandé de reprendre l'initiative, en format commission mixte paritaire, en essayant de désigner un tiers facilitateur représentant de l'État pour permettre à ce dialogue de repartir.*

*De ce point de vue, nous avons à la direction du travail beaucoup de distance, en tous cas une neutralité qui est notre boussole au quotidien, et sur laquelle il me paraissait important de réagir.*

---

**Suzanne von Coester**

*Présidente adjointe de la section sociale du Conseil d'État,  
modératrice de la table ronde*

Notre table ronde s'achève. Je remercie bien vivement nos quatre intervenants, pour la richesse de leurs propos, et le public pour son écoute attentive et sa participation active à notre séance.



# État, régions et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques

Cette table ronde s'intéresse aux enjeux liés à la gestion des institutions régies par le paritarisme, mais également à l'intervention des partenaires sociaux dans les politiques publiques portant sur le monde du travail et la formation professionnelle ainsi qu'à leur mise en œuvre par rapport au rôle dévolu aux régions et à l'État.

Le paritarisme de gestion constitue-t-il un modèle toujours d'actualité ? Sur quel champ ce mode de gestion doit-il s'étendre ? Quel doit être le rôle de l'État au regard des institutions ainsi gérées ? Comment articuler l'intervention des partenaires sociaux et des collectivités territoriales, en particulier les régions, au regard de leur compétence en matière de formation professionnelle ? Comment associer les partenaires sociaux à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques intéressant le monde du travail et, plus largement, la sphère sociale ?

## Sommaire

Biographie des intervenants.....	57
Actes de la table ronde.....	61
Échanges avec la salle.....	83





# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modérateur

**Jean-Denis Combrexelle**

*Président de section honoraire du Conseil d'État*

De 2001 à 2014, Jean-Denis Combrexelle a exercé les fonctions de directeur général du travail au ministère du travail et de l'emploi. C'est à ce titre que, en 2008, il dirige la recodification du droit du travail et pilote la mise en œuvre de la réforme de la représentativité syndicale de 2008. Il rédige un rapport sur la réforme de la représentativité patronale, dont les principes seront repris dans la loi du 5 mars 2014. Il contribue au sein du ministère du travail à une « politique du travail » qui vise à renforcer le rôle de la négociation collective et la place de la santé au travail. Président de la section sociale du Conseil d'État, il élabore en 2015 le rapport *La négociation collective, le travail et l'emploi* qui propose de rééquilibrer les rôles respectifs de la loi et de la négociation collective en donnant une plus large place à cette dernière, plus particulièrement à l'accord d'entreprise. C'est ce rapport qui inspire notamment la loi « travail » du 8 août 2016 et les ordonnances prises ensuite modifiant le code du travail. En 2018, il est nommé président de la section du contentieux du Conseil d'État. En janvier 2021, à la fin de son mandat, il préside le comité chargé de proposer au Gouvernement une nouvelle composition du Conseil économique social et environnemental à la suite de la réforme née de la loi du 15 janvier 2021. De mai 2022 à janvier 2024, il occupe successivement les fonctions de directeur de cabinet du garde des Sceaux puis de la Première ministre.

## Intervenants

**Charline Nicolas**

*Directrice générale adjointe France Travail*

Directrice générale adjointe en charge de la stratégie et des affaires institutionnelles à France Travail depuis novembre 2021, Charline Nicolas s'occupe de la négociation et du suivi de la convention tripartite avec l'État et l'Unedic et du projet stratégique de l'établissement. Son champ d'action couvre également les relations institutionnelles, les affaires juridiques, la protection des données, la maîtrise des risques, l'inspection générale et l'audit interne, la RSE, et l'innovation. Diplômée de l'Institut d'études politiques de Rennes et du Collège d'Europe de Bruges, Charline Nicolas intègre le Conseil d'État à sa sortie de l'ENA. Maître des requêtes au Conseil d'État, elle était précédemment directrice des affaires juridiques et des droits des patients à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), après avoir été directrice des affaires juridiques (2019-2020).

Charline Nicolas a été consultante en affaires publiques européennes à Bruxelles (ADS Insight), puis conseillère parlementaire au Sénat en charge du suivi de la commission des affaires européennes (2007-2010).

### **Hubert Mongon**

*Délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), co-président de la commission travail et emploi du Medef, en charge des négociations sociales interprofessionnelles*

Titulaire d'une maîtrise de droit privé (Paris V, René Descartes) et d'un DESS de management des ressources humaines (Paris IX, Dauphine), Hubert Mongon a commencé sa carrière, entre 1989 et 1997, comme adjoint au directeur des relations sociales de Bouygues SA, puis responsable des ressources humaines génie civil de Quille SA en Normandie. À partir de 1997, Hubert Mongon est nommé directeur des ressources humaines de la division démarreurs (branche systèmes électriques) du groupe Valéo, puis de la branche distribution. En 2001, il rejoint le groupe McDonald's comme DRH France. En 2011, il est nommé senior vice-président ressources humaines McDonald's France et Europe du sud. En avril 2016, il est nommé délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM). Il est co-président de la commission « dynamique du marché du travail et emploi » depuis juillet 2018, vice-président et membre du conseil d'administration de Pôle emploi, devenu France Travail depuis décembre 2018, président du comité d'audit et des comptes de France Travail depuis 2019, et membre du conseil d'administration et du bureau de l'Unedic depuis Janvier 2019. En Février 2021, il est élu président du conseil d'administration du Ceemet (*European Tech & Industry Employers*) qui représente plus de 200 000 entreprises et 35 millions de salariés en Europe.

### **Pascal Lagrue**

*Secrétaire confédéral Force Ouvrière au secteur du Développement*

Pour le natif de Caluire-et-Cuire, le portrait de Jean Moulin dans son bureau en dit long sur les valeurs de Pascal Lagrue, secrétaire confédéral du secteur développement au sein de la Confédération FO depuis juin 2022. La défense des droits, la justice sociale, ou encore l'augmentation du pouvoir d'achat et l'amélioration des conditions de travail des salariés sont les piliers de son engagement. Dès son embauche, en 1981, dans une agence CIC, il prend sa carte à FO. De DP, CE, CCE ou encore DS pendant plus de 20 ans, il exerce tous les mandats en entreprise et il n'oublie pas de reprendre ses études (en droit, journalisme, gestion des conflits et communication) pour être formé et faire jeu égal avec ses interlocuteurs. Ces engagements le conduisent, en 2009, à devenir secrétaire fédéral adjoint FO-Banques, puis, de fin 2010 à juin 2022, d'avoir été reconduit trois fois secrétaire général de l'UD FO du Rhône. Pour Pascal Lagrue, être chargé du développement dans son entièreté, de l'AFOC (Association de consommateurs) et du logement, c'est œuvrer en premier lieu en transversal avec tous les autres secteurs de la Confédération FO.



**Océane Godard**

*Vice-présidente de la région Bourgogne-Franche-Comté en charge des lycées, offre de formation, apprentissage et orientation*

Océane Godard est psychologue du travail. En 2014-2016-2020, elle débute comme adjointe au maire de Dijon en charge de l'emploi, de la formation, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire, et conseillère municipale. En 2015, Océane Godard devient vice-présidente du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté en charge de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation puis de la formation professionnelle et du dialogue social territorial. En 2020, elle est élue conseillère municipale de la ville de Dijon déléguée à l'économie sociale et solidaire, emploi, et conseillère métropolitaine déléguée à l'emploi et à l'insertion. Depuis 2021, Océane Godard est vice-présidente du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, en charge des lycées, offre de formation, apprentissage et orientation.





# Actes – État, régions et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques

---

**Jean-Denis Combrexelle**

*Président de section honoraire du Conseil d'État,*

**modérateur de la table ronde**

Dans cette séance, nous quittons le monde des normes pour celui des politiques publiques ; sachant toutefois, comme l'ont montré les interventions précédentes, qu'il n'existe pas de mur entre les deux et qu'une grande porosité demeure entre les normes et les politiques publiques, du moins en France.

Pour cadrer nos échanges, je parlerai brièvement des acteurs, de leur terrain d'action, et du jeu des acteurs. S'agissant des acteurs, chacun sait que cela ne peut pas se réduire uniquement à une question de paritarisme en disant qu'il y a, d'un côté, les organisations syndicales et, de l'autre, les organisations professionnelles. C'est un peu plus subtil que cela, d'autant qu'il faut prendre en compte les pouvoirs publics avec leurs diverses composantes qui ont chacune leur logique.

La première composante est le Gouvernement qui, surtout ces derniers mois et même récemment avec les déclarations du Premier ministre, est une composante active et exigeante en matière de politique publique. Ensuite, l'on a les collectivités territoriales au premier chef desquels la région chargée notamment de l'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. L'on a également les opérateurs comme France Travail et France Compétences. Toutefois, ces opérateurs n'ont pas toujours la qualité de personnes publiques et récusent même l'idée d'être des opérateurs au sens que l'on donne à ce terme rue de Grenelle ; je pense notamment à l'Agirc-Arrco, ou à l'Unedic ; et dire qu'il s'agit d'opérateurs serait quelque chose qui pourrait poser problème. Enfin, il y a les partenaires sociaux avec la distinction entre organisations syndicales et organisations professionnelles. Je pense que tout un chacun est suffisamment informé pour comprendre que ce bloc n'est pas homogène, que les relations entre les syndicats ont leurs spécificités et les relations entre les organisations professionnelles patronales également. Sans oublier le rôle particulier que jouent en la matière les branches.

La composition de notre table ronde traduit cette diversité et cette subtilité à travers nos quatre intervenants spécialistes du thème que nous nous apprêtons à traiter que sont : Mme Charline Nicolas, directrice adjointe du tout nouveau France Travail, anciennement Pôle Emploi ; M. Hubert Mongon, délégué général de l'UIMM et responsable de la négociation en matière d'assurance chômage pour le Medef ; M. Pascal Lagrue, secrétaire confédéral Force Ouvrière et parfait

connaisseur des questions sociales et de leur mise en œuvre tant au niveau central que territorial ; et Mme Océane Godard, vice-présidente du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté en charge des questions de formation et du dialogue social qui connaît bien le monde du travail.

Je remercie chacun chaleureusement d'avoir accepté notre invitation et fait le déplacement jusqu'au Palais-Royal, avec un remerciement particulier pour Mme Nicolas qui a tenu à honorer son engagement en dépit du fait qu'elle est momentanément en mobilité réduite.

Si vous m'avez suivi jusque-là, vous constaterez qu'il manque une composante : le Gouvernement. À cet égard, je pense que certains de mes voisins, qui ont peut-être encore en tête certains de nos échanges d'il y a quelques semaines à Matignon, me voient peut-être davantage comme un acteur gouvernemental que, comme l'indique le programme, un modérateur. Tout ce que je pourrais dire n'engage pas le Gouvernement : cela n'engage que moi. Je le précise afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté en la matière.

Quel est le terrain d'action de tous ces acteurs ? Dans la définition des politiques publiques en matière sociale, nous sommes le plus souvent de fait dans un régime de tripartisme dont le modèle est inspiré par un article, dont on a déjà beaucoup parlé : l'article L. 1 du code du travail qui a été initié durant le mandat de notre grand témoin : Gérard Larcher, à l'époque ministre du travail. L'esprit de ce texte est le suivant : le Gouvernement définit le cadre de la politique publique, les partenaires sociaux négocient dans le cadre ainsi fixé et ensuite le Gouvernement reprend la main avec la contrainte politique représentée par ce qui a été négocié.

Parfois l'on va au-delà du modèle de l'article L. 1. Depuis la réforme de l'assurance chômage, le Gouvernement définit le cadre et les partenaires sociaux négocient. Ensuite, le Gouvernement, ce qui n'est pas le cas pour l'article L. 1, agréé ou non la convention d'assurance chômage ; donc l'on comprend bien, et c'est important surtout en ce moment, que le pouvoir d'agrément est absolument essentiel. Parfois, on va en deçà de l'article L. 1 : l'État est alors acteur déterminant, mais sans réel pouvoir sauf avec l'arme que constitue la voie législative. C'est le cas pour les retraites complémentaires où l'intervention du Gouvernement se traduit en réalité par d'autres modes plus informels. Et c'est la question de l'Agirc-Arrco dont on a beaucoup parlé ces derniers temps.

Ce qui précède concerne des domaines partagés, mais il est des domaines de compétences exclusifs où pour autant s'applique de fait le tripartisme.

Le domaine régalien, par exemple la justice ou les Conseils des prud'hommes, qui devrait relever du seul État. Comme l'a souligné le vice-président Tabuteau, les partenaires sociaux sont très présents à la fois dans la composition des instances et dans la définition des politiques qui concernent les prud'hommes, notamment à travers le Conseil supérieur de la prud'homie. Toujours dans les domaines qui devraient être exclusifs, mais qui ne le sont pas, les salaires qui, excepté le SMIC, devraient concerner la seule négociation entre les partenaires sociaux. Or le Gouvernement veut agir sur les salaires notamment par la voie de ce que l'on appelle la « désmicardisation ».



S'agissant du rôle des opérateurs, leur fonctionnement est lui aussi caractérisé par l'implication de tous les acteurs, particulièrement l'État, et Mme Nicolas aura l'occasion de nous préciser dans quelles conditions il peut y avoir une variation dans le degré de présence de l'État au sein des opérateurs.

Parfois l'on passe du tripartisme au quadripartisme avec les régions, par exemple les comités régionaux de l'emploi et de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) dans lesquels les régions peuvent jouer un rôle qui, de fait, va bien au-delà de ce que reconnaît la loi. Voilà très brièvement fixé le cadre du terrain de jeu.

Reste à voir le jeu lui-même. Ce sera aux intervenants de préciser quelle en est leur perception. Je dirai simplement que, d'un côté, on a la position des partenaires sociaux qui, je caricature volontairement, est de dire : « Laissez-nous faire, car nous savons faire ». C'est exactement ce qu'a déclaré le président du Medef, M. Patrick Martin, dans le *Journal du Dimanche (JDD)* de cette semaine. Je le cite : « *Les partenaires sociaux gèrent les retraites complémentaires, l'assurance chômage, le régime accident du travail, les maladies professionnelles, la prévoyance santé. Ces organismes gèrent 235 milliards d'euros de prestations par an, et eux ne sont pas déficitaires* ».

Comme le disait Denis Gravouil, il y a une certaine correspondance, car dans la matinale du *Monde* de ce matin, on trouve une interview de Sophie Binet<sup>110</sup> qui n'est pas très éloignée de ce qu'a dit Patrick Martin au *JDD*.

Du côté de l'État, contrairement à ce que l'on pourrait croire, il n'existe pas une perception *a priori* négative du paritarisme, ni une volonté de faire supporter les déficits par les partenaires sociaux, mais une conception exigeante du paritarisme, notamment en matière d'emploi qui est une variable essentielle pour les finances publiques. La posture de l'État est de dire : « il vous appartient de prendre des décisions qu'impose l'intérêt général, si vous ne les prenez pas, l'État interviendra ». C'est cette position qui s'exprime à travers la problématique de l'Agirc-Arrco, ou la problématique actuelle de l'assurance chômage. S'agissant de l'assurance chômage, cela sera l'occasion de le dire, il peut y avoir encore des hésitations entre le lien qui est fait entre l'assurance chômage et la politique de l'emploi, à savoir si cela suppose une modification dans les équilibres généraux de la convention d'assurance chômage ou pas. L'on pourra en discuter dans le cadre de cette table ronde.

Enfin, je tiens à féliciter les organisateurs de ce colloque pour l'avoir fixé au 5 avril, en plein cœur des discussions sur l'assurance chômage, puisque nous nous trouvons entre les déclarations de Patrick Martin, les interviews de Sophie Binet et les articles sur le Premier ministre. Le moins que l'on puisse dire est que l'on est en plein cœur du sujet.

Je donne maintenant la parole aux intervenants, et en premier lieu à Mme Charline Nicolas pour France Travail.

---

110 Secrétaire générale de la CGT.

***Pôle emploi (France Travail) : un tripartisme sui generis ?***

Merci M. le président. Il me revient de contribuer modestement au sujet du point de vue très concret de l'opérateur France Travail, anciennement Pôle Emploi, institution qui, à proprement parler, n'est pas gérée par le paritarisme au sens où pouvaient l'être l'Unedic et les réseaux organismes de gestion des retraites complémentaires, mais qui n'est plus une institution sous la tutelle de l'État ; et c'est probablement ce qui en fait sa singularité dans le paysage institutionnel de ce que l'on appelle communément les « opérateurs du champ social ».

On ne peut pas en effet comprendre France Travail et les équilibres entre l'État et les partenaires sociaux en son sein, mais également en aplomb de l'établissement public (*via* la convention tripartite), sans revenir dans un premier temps sur les conditions ayant présidé à sa création.

Comme vous vous en souvenez, Pôle Emploi est né de la fusion entre les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic), associations gérées paritairement sous la coordination de l'Unedic, et de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) qui était, à l'époque, un établissement public placé sous la tutelle du ministre du travail. Cette fusion a été décidée en 2008 par le législateur, précisément par la loi du 13 février 2008<sup>111</sup> relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. Jusqu'alors, les Assedic étaient principalement chargées de procéder à l'inscription des demandeurs d'emploi pour le compte de l'ANPE et surtout d'assurer le versement des allocations chômage, tandis que l'ANPE se chargeait du « placement » (de l'accompagnement) des demandeurs d'emploi (qu'elle déléguait en partie aux Assedic s'agissant de demandeurs d'emploi indemnisés). J'y reviendrai. Ces différentes missions sont donc, à partir de 2008, dévolues à une seule entité : Pôle Emploi.

À défaut d'un compromis sur le plan politique avec les partenaires sociaux, et la formule frise l'euphémisme, un équilibre sur le plan institutionnel a été posé par la loi. J'aimerais m'attarder un instant sur les illustrations de cet équilibre.

D'un côté, les partenaires sociaux n'ont plus le choix à partir de 2008 de choisir l'opérateur en charge de liquider les indemnités d'assurance chômage, ni celui de la collecte. Ils conservent toutefois, M. Combrexelle vient d'en parler, le règlement – en principe – conventionnel de l'assurance chômage, le contrôle de son exécution et la gestion de sa trésorerie.

De l'autre côté, la présence de l'État en 2008 est nettement revue à la baisse, principalement à travers le fait que Pôle Emploi, contrairement à l'ANPE, n'est plus placé sous la tutelle du ministre chargé de l'emploi. Cela a des conséquences

---

<sup>111</sup> Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.





majeures en droit. Il n’y a plus, par exemple, de délibération du conseil d’administration de Pôle Emploi dont la validité est conditionnée à l’approbation du ministère du travail, ou du ministère du travail et du ministère du budget. Autant dire que les délibérations du conseil d’administration étaient jusqu’alors probablement, pour une grande partie, négociées au préalable directement avec les ministères. Le conseil d’administration de Pôle Emploi gagne donc en autonomie et en capacité d’orientation et de décision, et l’on s’éloigne du « tripartisme de consultation » qui était jusqu’alors à l’œuvre au sein de l’établissement public.

Pourquoi « tripartisme de consultation » ? Je me réfère à un certain nombre de déclarations d’acteurs de l’époque, et plus précisément à un colloque du comité d’histoire des administrations chargée du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle de 2017 au cours duquel l’ancien président du conseil d’administration de l’ANPE dans les années 1980, M. Jacques Freyssinet<sup>112</sup>, tenait les propos suivants : « *Quel tripartisme ? Le constat est qu’il n’a guère dépassé jusqu’alors un stade informatif bien que les organisations patronales et syndicales disposent de dix des seize sièges du conseil d’administration de l’ANPE. L’origine du budget de l’agence, la puissance de la double tutelle, la présence d’un directeur général placé sous l’autorité du ministre exclut toute perspective de gestion tripartite. La question est alors la suivante : les autorités de tutelle estiment-elles utile, voire nécessaire de faire précéder leur décision d’un débat approfondi au sein du conseil qui cherchait l’obtention d’une large majorité, puis de reconnaître sa compétence dans l’évaluation des résultats ? En résumé, il s’agit pour les pouvoirs publics de donner aux membres du conseil un pouvoir consultatif fort, de ne pas aller contre des positions qui sont majoritaires* ». L’ancien directeur général de l’ANPE, M. Michel Bernard<sup>113</sup>, a tenu des propos encore plus tranchés : « *Autant le dire ici même, même si c’est un peu provocateur, pour nous, le conseil d’administration c’est une chambre d’enregistrement et tout était préparé d’avance* ».

Face à ces déclarations, ces témoignages et cette architecture institutionnelle, il me semble incontestable que le conseil d’administration de Pôle Emploi, devenu France Travail, est désormais autonome dans l’exercice de ses attributions avec un État qui siège de façon minoritaire avec cinq sièges sur dix-neuf. Ce compromis reflète l’originalité du conseil d’administration de cet établissement public au regard de celui des autres opérateurs sociaux ou parties prenantes du Service public de l’emploi (SPE) ; c’est le seul à comprendre des représentants de l’État et c’est aussi le plus resserré de tous.

Au-delà du conseil d’administration, je passe sur les conditions de nomination du directeur général et les possibilités de révocation détenues par le conseil d’administration, je souhaiterais donner deux autres exemples de cet équilibre subtil.

---

112 Jacques Freyssinet (né en 1937), économiste français, professeur émérite de l’université Paris I, ancien président du conseil d’administration de l’Agence nationale pour l’emploi (ANPE) et ancien directeur de l’Institut de recherches économiques et sociales (IRES).

113 Michel Bernard (né en 1943), polytechnicien (X64) et diplômé de l’École nationale de l’aviation civile (IAC67), a fait carrière dans l’administration et la direction d’entreprises nationalisées.

Le premier est un exemple en creux : l'absence de définition dans la loi de 2008 du statut juridique de Pôle Emploi. La loi évoque une « institution publique nationale », laissant à penser que Pôle Emploi relevait d'un statut *sui generis*, d'une catégorie créée de façon *ad hoc* par le législateur. L'analyse n'a pas fait long feu, le Conseil d'État ayant rapidement clarifié les choses dans son rapport public de 2009<sup>114</sup>. Cela a été par la suite confirmé par la jurisprudence : Pôle Emploi, actuellement France Travail, est bien un établissement public à caractère administratif alors même qu'il est largement soumis à des règles de droit privé<sup>115</sup>. Mais, après coup, sans vouloir offenser les historiens et sans avoir fait l'analyse approfondie de cette omission par la loi, j'ai l'intuition que le flou de cette loi sur le statut de Pôle Emploi révélait aussi un compromis « en creux » entre différentes catégories juridiques plus ou moins marquées, entre sphère privée et sphère publique, à tout le moins entre gestion paritaire et « gestion étatique ».

Enfin, dernière illustration de cette évolution, les grandes orientations stratégiques données à l'opérateur sont fixées dans une convention tripartite depuis 2008 liant l'État, l'Unedic et Pôle Emploi. Il n'y a donc plus de « contrat de progrès », ainsi qu'il était appelé, entre l'établissement et l'État. Proche d'une convention d'objectifs et de moyens, la convention tripartite repose sur le principe selon lequel l'activité d'un opérateur pourrait être orientée et contrôlée par ses prescripteurs en fixant des objectifs de résultat mesurés par des indicateurs. À défaut d'un statut *sui generis*, peut-être est-ce un tripartisme *sui generis* qui a été ainsi créé en 2008 ?

Plus fondamentalement, cette logique de recomposition du paysage entre partenaires sociaux et État, à l'origine de la création de l'établissement public, traduit à mon sens une évolution de la régulation de l'élaboration de la politique publique en matière d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi (au-delà de la simplification du paysage institutionnel souhaitée par le législateur à l'époque) :

- Elle met fin à une longue période d'organisation de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi à géométrie variable, selon qu'ils sont indemnisés ou non. Ce tripartisme renouvelé traduit peut-être une hybridation entre une logique assurantielle, celle de l'assurance chômage, et une logique croissante – le vice-président Tabuteau l'a évoquée dans ses propos sur l'assurance maladie – de solidarité nationale visant à proposer une offre de services dite « universelle » ainsi qu'on l'expose au sein de l'établissement public, égale pour tous les demandeurs d'emploi quel qu'ait été leur parcours professionnel dans une logique d'universalité du service public. Rappelons à cet égard que sur les 5,3 millions de demandeurs d'emploi inscrits à France Travail, 2,75 millions étaient non indemnisés. Et cette part croissante de la solidarité nationale prend une tournure un peu plus actuelle aujourd'hui avec les débats autour de l'inscription et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ;
- Un autre point sur lequel je souhaitais insister concerne la reconnaissance de l'expertise – j'y crois et pense que l'institution que je représente y croît aussi –

114 Conseil d'État, *Rapport public 2009 - Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, éd. La Documentation française, Paris, 2009.

115 CE, ssr, 23 juillet 2014, n° 363522, Rec.



des partenaires sociaux dans l'appréhension du marché du travail. Je pense que sans cet équilibre entre l'État et les partenaires sociaux au sein de la gouvernance de l'opérateur, il aurait été plus difficile de confier à un opérateur des missions telles que celles qu'il a aujourd'hui d'analyse du marché du travail, d'évolution des emplois, des compétences et des parcours professionnels, missions d'analyse plus globales qui ont été d'ailleurs confortées par la dernière loi de décembre 2023<sup>116</sup> ;

- Enfin, cette hybridation se retrouve naturellement dans le financement de l'opérateur parce que, de fait, une grande partie de son budget est financée par les cotisations alors même qu'une partie des actions sert, comme je l'ai dit, au financement d'activation des chômeurs qu'ils soient ou non indemnisés.

De façon plus pragmatique et d'une manière incidente ou subsidiaire, je souhaiterais souligner que, du point de vue métier, on a toujours pensé à Pôle Emploi qu'un demandeur d'emploi ne peut être bien accompagné que s'il est sécurisé, rassuré dans ses droits. L'indemnisation, à tout le moins l'appréciation de ses droits, est considérée comme la première brique de son accompagnement dans sa recherche d'emploi, dans son parcours vers la réintégration sur le marché du travail.

### ***État des lieux à date et lignes de tension***

Alors, quelle est la situation quinze ans après la création de Pôle Emploi/France Travail, né en 2009, quatre mois après qu'un nouvel établissement public l'a remplacé ? Avec le recul, je pense que nous avons réussi à ménager un dialogue équilibré sur la définition, les conditions et la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des employeurs qui sont désormais des usagers de ce service public. J'en veux pour preuve le livre du premier directeur général de Pôle Emploi, Christian Charpy, qui, dans un chapitre intitulé « Dans l'arène du conseil d'administration » évoquait les confrontations au sein du conseil de l'établissement<sup>117</sup>. Mais je crois que cette période est dépassée.

Nous avons évidemment au sein du conseil un certain nombre de différends, de franches discussions parfois tendues, mais nous avons collectivement gagné en maturité. Précédemment, on parlait de culture ; je pense que les administrateurs quelles que soient leurs appartenances syndicales, patronales ou étatiques sont aussi devenus des défenseurs extérieurs de l'établissement public et de ses représentants. Nous avons donc un conseil d'administration, doté d'un comité d'audit, d'un comité d'évaluation et d'un comité stratégique, qui joue vraiment son rôle d'orientation, de décision, même si l'on reste dans le cadre d'un établissement public avec une direction générale et un directeur général aux fortes prérogatives.

Pour illustrer le propos, quelques dispositifs ont été décidés ou largement conçus au sein du conseil d'administration de France Travail, et se sont retrouvés par la suite valorisés dans la loi ou dans le décret. Il y a eu ainsi, de façon ascendante, une production de normes et de politiques publiques à partir de l'opérateur qui est extrêmement intéressante. Le contrôle de la recherche d'emploi est

116 Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

117 Ch. Charpy, *La tête de l'emploi*, éd. Tallandier, Paris, 2011.



aujourd'hui largement dans les médias et le Gouvernement se l'est approprié pour le consolider dans la loi. Ce n'était pas forcément partie gagnée au début de la mise en place de ce dispositif il y a une dizaine d'années. À cela, on peut ajouter les formations préalables à l'embauche, qui sont des aides de financement de formations relativement courtes pour les entreprises, sur lesquelles la vision de l'emploi au sein des entreprises et les besoins de formation sont essentiels à la conception des dispositifs. Ces formations préalables à l'embauche vont donner lieu, très prochainement, à un décret fusionnant le dispositif décidé par le conseil d'administration, les actions de formation préalable au recrutement (AFPR) et le dispositif prévu par l'État de préparation opérationnelle à l'emploi individuel (POEI).

Pour autant, un certain nombre de lignes de tension demeurent, pour lesquelles on pourrait espérer, sans être naïf pour certaines d'entre elles, une évolution positive.

Notons que je n'aborderai pas ici la réforme de l'assurance chômage, non pas en raison de l'actualité, mais en tant qu'opérateur qui exécute ce que les partenaires sociaux et/ou l'État décide et qui n'a pas à en juger. Nous allons simplement la mettre en œuvre, après quelques délais d'appropriation nécessaires et de mise en place de la formation des conseillers.

- La première ligne de tension que je souhaite souligner est le conflit récurrent pour France Travail entre exercice conventionnel et plans gouvernementaux, c'est-à-dire entre temps long et urgence politique. J'ai bien conscience que ce conflit n'est pas propre à l'objet de notre table ronde, néanmoins c'est quelque chose qui marque fortement la mise en œuvre de nos dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La dernière période conventionnelle tripartite État, Unedic, Pôle emploi, de 2019-2022, a été extrêmement perturbée par la crise sanitaire liée au Covid-19. Les plans gouvernementaux se sont succédés et ont largement influencé les orientations opérationnelles ainsi que les dispositifs mis en place à Pôle Emploi comme, par exemple, le plan chômeurs de longue durée, ou le contrat d'engagement jeunes, rendant, selon certains, la convention tripartite qui était très prescriptive moins efficace, voire obsolète, et générant en tout état de cause une grande frustration du côté des partenaires sociaux.

S'il est tout à fait légitime que le Gouvernement ait des demandes particulières à l'endroit d'un opérateur comme France Travail, il n'en demeure pas moins que, dans ce cas, l'opérateur est totalement dépendant de l'appréciation par les partenaires sociaux de la qualité des consultations conduites par le Gouvernement sur ses initiatives. À défaut, le tripartisme renouvelé que j'évoquais précédemment, risque de devenir totalement asymétrique ou vécu comme tel. Cela conduit parfois à ce que les débats qui n'ont pas eu lieu au bon niveau, au bon endroit, au bon moment, se déroulent par défaut au sein de la gouvernance de l'opérateur, qui se retrouve alors « pris en otage » et quelque peu en conflit de loyauté.

Notons qu'il existe en principe entre ce *tripartisme de consultation* qui peut s'exercer en dehors de l'opérateur et ce *tripartisme de gestion* au sein de l'opérateur, une



sorte de *continuum* logique matérialisé par la convention tripartite qui lie l'État, l'Unedic et France Travail. Pour ce faire, il faut que ladite convention conserve un niveau réellement stratégique en fixant de grandes orientations à l'opérateur, des indicateurs de résultat, et le « quoi » et le « pourquoi » au regard de la situation du marché du travail et des préoccupations respectives des partenaires sociaux et de l'État. Mais il convient de laisser le soin à l'opérateur et à sa gouvernance de fixer le « comment ». En effet, la déclinaison opérationnelle de ces grands enjeux appartient et s'exerce au sein de la gouvernance dans laquelle tant l'État que les partenaires sociaux peuvent dialoguer ensemble. C'est le pari que nous faisons avec la nouvelle convention tripartite 2024-2027 qui est en passe d'être signée, et qui dessine de grands enjeux au-delà de ceux que l'on connaît, sur les métiers en tension, l'aide aux petites et moyennes entreprises, les enjeux de formation, mais aussi des enjeux sur l'échange et l'utilisation de données ou encore sur la transition écologique.

- La deuxième ligne de tension est le financement de l'opérateur. Mais je n'évoquerai pas ce sujet d'actualité sur lequel je pense devoir être extrêmement prudente dans mon expression.

- La troisième et dernière ligne de tension est qu'au-delà de l'avenir du tripartisme se pose la question, encore plus fortement aujourd'hui, du *quadripartisme*. Dans les faits, celui-ci existe déjà à France Travail de façon très mesurée avec deux représentants des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration. Par ailleurs, France Travail agit dans un certain nombre de régions par délégation des conseils régionaux dans le champ de la formation professionnelle qui est le champ de prédilection du quadripartisme.

Pour autant, il existe actuellement un véritable besoin de rapprocher les compétences des collectivités territoriales de celles de France Travail, puisque les problématiques d'emploi et de recherche d'emploi ne peuvent pas être résolues sans l'analyse plus globale du besoin de développement de compétences dans le cadre d'une évolution de parcours professionnel, ou sans l'analyse un peu plus fine de ce que l'on appelle les « freins périphériques à l'emploi » : logement, garde d'enfant, mobilité, aide sociale. Autant de sujets qui renvoient directement aux compétences des collectivités territoriales. C'est l'ambition de la loi « pour le plein emploi » votée en décembre 2023<sup>118</sup> avec une nouvelle gouvernance au niveau territorial et une meilleure coopération entre l'État, les partenaires sociaux, les collectivités territoriales et les différents acteurs du service public de l'emploi.

## Conclusion

Dans le contexte actuel, France Travail apparaît en définitive comme un opérateur de l'État, ou plus prosaïquement comme le bras armé de l'État tel que le considère chaque ministre du travail. Mais c'est également un opérateur des partenaires sociaux. À charge pour nous de le faire comprendre aux deux parties, à charge pour nous de faire vivre ces deux appartenances, ces deux loyautés, ces deux légitimités dans l'intérêt des usagers qui en ont le plus besoin.

---

118 Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.



---

**Jean-Denis Combrexelle**

*Président de section honoraire du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci Mme Nicolas de nous avoir montré qu'entre l'ANPE, Pôle Emploi et France Travail il y a du sens qui fait que les choses ne sont pas uniquement juridiques. L'idée étant que ces changements de structure et de gouvernance se traduisent aussi par des changements de politiques publiques tant les attentes sont grandes. Je donne maintenant la parole à M. Mongon.

---

**Hubert Mongon**

*Délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM),  
co-président de la commission travail et emploi du Medef, en charge  
des négociations sociales interprofessionnelles*

Merci M. le président. En remarque liminaire, je souhaiterais remercier le Conseil d'État pour son invitation à participer à ce colloque, et également souligner la qualité du discours d'ouverture du vice-président Tabuteau qui a particulièrement bien présenté la complexité du sujet.

Mon propos s'articulera à la fois autour d'un certain nombre de convictions mais également de pratiques opérationnelles, puisque la mission qui nous est confiée est celle d'animateur de négociations, ou de négociateur, sur des champs qui sont fréquemment ceux des branches professionnelles comme, par exemple, la métallurgie. Ensuite, mon propos traitera du niveau interprofessionnel où les qualificatifs qui nous sont attribués sont assez couramment ceux de « soutiers » ou de « sherpas », parce que nous sommes au cœur de la machine en interface permanente avec diverses structures : les organisations patronales qui nous donnent des mandats, les organisations syndicales avec lesquelles nous travaillons au quotidien, les gouvernements, l'administration du travail, et potentiellement la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle.

En introduction, je souhaiterais évoquer quelques convictions très partagées à l'UIMM :

- la démocratie sociale est, malgré le jeu de rôles des acteurs, un système dont l'utilité est d'assurer une forme de stabilité de l'architecture de la protection sociale ; étant précisé que cette stabilité est fondamentale, notamment face aux alternances politiques ;
- le deuxième élément est le fait que la négociation collective est l'expression de cette démocratie sociale. Son rôle fondamental est d'impulser des réflexions, des discussions ou de créer des règles impératives destinées à s'appliquer aux relations entre employeurs et salariés. Depuis la crise du Covid-19, nous produisons en effet des accords, notamment interprofessionnels, qualifiés d'impulsions, et donc non pas totalement normatifs ;



- enfin, il faut noter que la place de cette négociation collective est assez inconfortable, pour ne pas dire *totale*ment inconfortable, car elle est coincée entre la loi dont le rôle est de créer des règles collectives, et la liberté contractuelle à laquelle la France est attachée depuis très longtemps et qui renvoie à l'autonomie et à la volonté des parties, et permet aux représentants des employeurs et des salariés de négocier, si possible librement, le contenu du contrat, de la convention, ou de la norme.

Il a été rappelé précédemment, à juste titre, les différentes étapes de l'histoire sociale de la France. Je note qu'il aura fallu pratiquement un siècle et l'échec de trois lois : 1919, 1936, et 1946 pour parvenir avec la loi du 11 février 1950<sup>119</sup> à la mise au point d'un droit moderne des conventions collectives. L'idée, à l'époque, était de tenir compte des situations particulières de certains métiers et de procéder à des améliorations quantitatives par rapport à la loi de la situation des salariés.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que, dès 1950, apparaît une certaine ambivalence du Parlement et du Gouvernement, tous deux d'accord à l'époque pour considérer que la convention collective était l'instrument juridique pertinent et indispensable pour coller au plus près de la réalité du terrain, mais, en même temps, qui avaient du mal à abdiquer au profit des partenaires sociaux une partie de leur pouvoir normatif.

Du reste, les acteurs sociaux ont joué, et continuent parfois à le faire, pour que ce que les syndicats ne parviennent pas à obtenir en négociation, ils forcent le Parlement et le Gouvernement à le leur accorder par voie législative comme, par exemple, l'accord national interprofessionnel (ANI) sur la santé au travail qui a débouché sur une loi<sup>120</sup>.

De leur côté, les employeurs avaient tendance à tout refuser en se disant que ce n'était pas la peine de faire des concessions puisque, de toute façon, la loi les leur imposerait. Si la philosophie du « toujours plus » inspirait la loi de 1950, il faudra attendre 1982 pour avoir une loi qui crée la possibilité, en matière de durée du travail, point clé, de déroger à la loi par l'accord collectif. À cette occasion, l'on voit apparaître une autre philosophie pour la négociation collective que je qualifierai du « autrement ».

Ensuite, la loi du 31 janvier 2007<sup>121</sup>, dite loi « Larcher », est à l'origine des fameux articles L. 1 et L. 3 du code du travail avec tous les éléments que l'on connaît. Notons toutefois que si les principes posés par cette loi sont par nature bons, la pratique a assez vite démontré les limites d'un tel dispositif et du document d'orientation du Gouvernement devenu progressivement, notamment en 2018, un document de cadrage sur la question de l'assurance chômage. Bref, une feuille de route qui nous indique les objectifs, la destination, la marche à suivre, les étapes

119 Loi n° 50-205 du 11 février 1950 relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail.

120 Accord national interprofessionnel du 9 décembre 2020 relatif à la prévention renforcée et à une offre renouvelée en matière de santé au travail et conditions de travail ; et loi transposant cet accord : loi n° 2021-1018 du 5 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail.

121 Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social.



à franchir, le temps de repos et le temps de marche, tout cela sans dérapage possible puisqu'à l'arrivée tout doit être agréé. C'est dans ce contexte que les partenaires sociaux, que nous sommes, avons signé, le 14 avril 2022, un accord important de modernisation du paritarisme<sup>122</sup> qui a pour vocation de mettre en place « un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation ».

Notons que, dans cet exercice 2022, nous avons tous été marqués par un certain nombre d'événements : crise des Gilets jaunes, lancement avorté d'une première réforme des retraites, et crise sanitaire liée au Covid-19 qui ont permis aux partenaires sociaux de revenir au centre de la relation de travail, y compris avec le Gouvernement et l'État.

Et cet accord de 2022 pose un certain nombre de principes qui conduisent actuellement nos travaux. Sans remettre en cause le principe du document d'orientation, l'intérêt de cet accord est qu'il précise que ce document doit laisser toute sa place à l'autonomie de la négociation. Il est intéressant de pointer cette précision qui a paru importante aux yeux des signataires de l'accord et renvoie à cette notion d'autonomie. Ce document d'orientation traite de la question sensible de la transposition de l'accord par le législateur. L'idée est que la transposition de cet accord soit signée potentiellement par des partenaires sociaux et soit effectuée sans l'écorner. Nous sommes, depuis quelques semaines, régulièrement obligés de rappeler que l'ensemble des accords qui pourraient être signés devraient être transposés de façon « fidèle et précise ». Notons que ce qui est intéressant dans cet accord est le fait qu'il instaure un dialogue social permanent entre organisations syndicales et patronales sur des éléments clés, pour nous, qui consistent à traiter la situation économique et sociale de la France et des entreprises, et d'essayer d'avoir un regard sur les grandes mutations et d'identifier des thèmes de négociation dits « autonomes », c'est-à-dire sans le regard appuyé des gouvernements ou de l'État, qui nous paraissent centraux dans le cadre des grandes mutations du monde du travail et des grandes évolutions qui traversent la société et le monde économique.

Dans ce contexte, ce qui est intéressant est d'essayer de pointer la philosophie qui est la nôtre pour pouvoir mener à bien ce type de travaux.

Le premier pilier de cette philosophie consiste à essayer de travailler au service de l'intérêt des entreprises et de l'intérêt général de la France. Ce qui est important est d'être attentifs, et de veiller à ce que les entreprises et les organisations syndicales, qui parlent de collectif de travail, soient vécues, perçues et analysées comme des apporteurs de solutions aux problèmes de la France et des Français. J'attire votre attention sur le fait que toutes les enquêtes conduites ces dernières années ont démontré que les Français faisaient confiance aux entreprises pour mener à bien les grandes transformations du pays.

Il est également important de relever que ce sont les partenaires sociaux représentants de toutes les entreprises qui sont à même de pouvoir représenter

---

122 Accord national interprofessionnel du 14 avril 2022 relatif à un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation.





l'ensemble du tissu économique. L'on pense bien évidemment aux petites et moyennes entreprises (PME), aux organismes tiers indépendants (OTI) et aux grands groupes, y compris ceux qui sont à l'international. Notre volonté permanente dans ces travaux est d'allier compétitivité des entreprises et qualité du projet social. Nous avons la prétention de travailler sur nos deux jambes : la compétitivité de l'entreprise, et la dimension économique et sociale. Tout le monde sait en effet qu'il n'y a pas de social sans économie, ni d'économie sans social. Et tout cela grâce au levier unique du dialogue social pour sa capacité à créer de la norme sociale durable.

À cet égard, j'ai été très surpris, quand on a mené à bien en 2022 les travaux de refonte totale de notre dispositif conventionnel dans notre secteur d'activité de la métallurgie, de la volonté que nous avons quelques années plus tôt, à partir d'une feuille blanche, de réécrire l'histoire économique et sociale de la métallurgie, ce que nous n'avions pas fait depuis de nombreuses décennies, pour finir par créer ensemble une convention collective nationale unique.

C'est un exercice historique (cinq ans de négociation) d'une rare complexité, qui nous a obligés les uns et les autres, représentants des entreprises et organisations syndicales, par l'intermédiaire d'une convention collective, à poser les bases de solutions durables dans un métier, un secteur d'activité dont nous ignorons comment il évoluera dans les années qui viennent, puisque nous avons la prétention de pouvoir réfléchir à des règles et à des principes qui avaient pour mission de traverser l'histoire sur une longue période ! Dans ce dialogue social, nous avons la conviction que se préparent des solutions qui, parce qu'elles sont difficiles à trouver, parce qu'elles sont compliquées à élaborer, à imaginer, à consolider, constituent le socle fondamental des règles de vie et de travail partagées au sein de l'entreprise.

Et dans cette volonté d'élaborer un agenda autonome qui, à l'époque, avait d'ailleurs surpris les membres du Gouvernement, je citerai trois exemples :

- le premier exemple est lié à la crise du Covid-19. Lorsque le Président de la République s'est exprimé devant les Français pour annoncer cette crise, plusieurs branches, dont celle que je représente, se sont mises autour de la table avec les organisations syndicales pour, en 72 heures, rédiger une position commune qui précisait deux impératifs : préserver l'emploi, et préserver la santé des salariés ainsi que celle de nos concitoyens. Dans ces mêmes 72 heures, a été élaboré un protocole sanitaire qui a fait école ensuite au sein d'un certain nombre de branches et qui a été repris par le Gouvernement. La preuve est donc faite que lorsque nous nous mobilisons pour essayer de trouver des solutions dans des temps très courts, les acteurs sociaux savent apporter des réponses concrètes et opérationnelles.

Toujours dans le cadre de la crise liée au Covid-19, nous avons posé les bases de l'activité partielle de longue durée (APLD) dont le dispositif a permis à un certain nombre d'entreprises de faire face à des situations économiques extrêmement tendues. Ainsi, la métallurgie, à la suite de discussions qui ont duré plusieurs semaines, a mis au point un accord collectif, qui ensuite a été repris par le Medef



et proposé au Gouvernement, puis au législateur, pour faire l'objet d'une loi strictement conforme à l'accord que nous avons signé avec les partenaires sociaux<sup>123</sup> ;

- le deuxième exemple de fonctionnement positif de la démocratie sociale est l'accord national interprofessionnel (ANI) sur le télétravail du 26 novembre 2020<sup>124</sup>. Là aussi, les acteurs sociaux se sont réunis à partir du mois de juin 2020, sans impulsion du Gouvernement de l'époque, pour réfléchir à une nouvelle forme d'organisation du travail qui posait un certain nombre de difficultés et de questions sur lesquelles nous avons besoin de réfléchir ensemble. Une seule volonté commune faisait loi : pas de norme, pas de règle mais une réflexion commune pour essayer d'élaborer des dispositifs qui peuvent, ou qui pourront être repris dans le cadre d'accords, notamment au niveau des branches et au niveau des entreprises. Cela a entraîné six mois de travail (trois mois de diagnostic et trois mois de discussions) qui ont débouché sur un accord signé par quatre organisations syndicales sur cinq, et trois organisations professionnelles. Dans le bilan des négociations des années 2021, 2022 et 2023, les accords relatifs au télétravail figurent en très bonne place dans la liste des accords qui ont été négociés.

- le troisième et dernier exemple concerne la transition écologique et le dialogue social en 2023<sup>125</sup>. Là aussi, indépendamment de toute velléité du Gouvernement, les partenaires sociaux se sont emparés du sujet et ont repéré les dispositifs qui leur paraissaient importants dans le cadre de la transformation en cours des entreprises et de la société. Nous nous trouvons bien là dans un cadre d'élaboration de réflexions qui, au passage, peuvent devenir des politiques publiques.

### ***La mise en œuvre des politiques publiques***

S'agissant de la mise en œuvre des politiques publiques, nous touchons du doigt un certain nombre de questions dont certaines ont déjà été abordées par mes collègues intervenants. Alors quel bilan tirer de la loi « Larcher » ? Pour l'heure, je serai extrêmement prudent sur l'analyse que l'on peut faire des années que nous avons vécues. Aussi, je partage votre prudence, maître, en tous cas à ce stade, parce que malheureusement le quotidien et la pratique nous ont démontré depuis quelques années que cette porosité, cette difficulté à ce que chacun trouve sa place est un exercice complexe, qui au passage peut abimer potentiellement le dialogue social.

Pour étayer mon propos, voici quelques exemples d'expériences vécues.

- La première concerne les réformes de l'assurance chômage que nous avons vécues, depuis 2018, et qui ont été marquées par la loi du 5 septembre 2018<sup>126</sup> pour choisir librement son avenir professionnel qui introduit le principe du document de

123 Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, et décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020 relatif au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable.

124 Accord national interprofessionnel du 26 novembre 2020 relatif à la mise en œuvre réussie du télétravail.

125 Accord national interprofessionnel du 11 avril 2023 relatif à la transition écologique et au dialogue social.

126 Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.



cadrage. À cet égard, notons le lien que l'on peut faire entre cette loi et l'assurance chômage. Ce qu'il est important de noter est que le législateur a voulu passer de la nature même de l'enclenchement du dialogue social, la loi « Larcher », le document d'orientation, jusqu'à un dispositif qui se voulait très contraignant, et qui l'est en pratique parce que, et cela a été évoqué par Mme Nicolas, il relève du service public de l'emploi, donc de la politique française en la matière. L'année 2018 symbolise donc un nouvel exercice, un nouveau document de cadrage des enjeux financiers et des propositions de nouvelle mécanique.

Ce qui est très intéressant de noter est qu'à l'époque, au mois de septembre 2017, lorsque nous démarrons la négociation, nous sommes cinquante personnes dans les locaux de l'Unedic. Toutes les organisations syndicales et patronales sont représentées. Nous démarrons la réunion à 14h30, et à 14h45 le Président de la République annonce sur les antennes que, quel que soit le fruit de la négociation, c'est son projet personnel qui sera mis en œuvre de façon opérationnelle. Ce qui nous a valu une suspension de séance d'une heure et demie pour savoir « qui fait quoi ? ». Nous laisse-t-on travailler à partir d'un document de cadrage, ou nous dit-on finalement ce qu'il faut faire à l'arrivée ? Au bout d'une heure et demie, les parties prenantes ont repris le travail et, quelques semaines plus tard, nous avons été obligés à nouveau de suspendre nos travaux pendant plusieurs jours de façon à ce que nous puissions avoir un nouvel éclairage, cette fois venant du Premier ministre, sur la façon dont la liberté nous a été donnée pour pouvoir avancer dans ce cadre-là.

- Un autre exemple concerne un accord national interprofessionnel (ANI) sur la formation du 22 février 2018. La négociation s'est achevée positivement à 5h du matin. À 7h30, sur une grande radio, la ministre du travail a déclaré que la négociation sur la formation professionnelle était nulle et non avenue, et que le projet du Gouvernement s'imposerait.

- Enfin, il existe un troisième exemple : celui dont nous avons actuellement la responsabilité. La négociation porte sur les seniors, sur l'usure professionnelle, sur le compte épargne-temps universel et sur la reconversion professionnelle. Dans ce domaine, nous nous trouvons dans un cas de figure particulier, car nous avons pour vocation d'aboutir dans le cadre d'un projet de politique générale et de politique d'État. Nous avons dès à présent largement attiré l'attention de l'État sur la nécessité de respecter le travail des acteurs sociaux, et de transposer potentiellement cet accord de façon fidèle et précise dans la loi.

## **Conclusion**

Je terminerai par un exemple positif qui est le dossier que nous avons piloté et négocié sur le partage de la valeur et qui faisait partie d'une commande publique menée à bien avec, à la clé, une transposition dans la loi, marquant finalement un tournant dans l'histoire du dialogue social en France. Nous encourageons bien sûr ce type de démarche puisque le Gouvernement et le Parlement ont travaillé d'une façon extrêmement attentive et précise à la mise en œuvre de l'intégralité des dispositions que nous avons négociées dans le cadre de cet accord.



Tels sont les éléments que je souhaitais partager avec vous, et vous confirmer que nous serons toujours attentifs à jouer notre rôle et à prendre nos responsabilités dans le cadre législatif et réglementaire proposé pour produire des accords qui répondent aux besoins et aux attentes de tous les salariés et des entreprises.

---

**Jean-Denis Combrexelle**

*Président de section honoraire du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup M. Mongon de cette défense et illustration du dialogue social. Je comprends que l'article L. 1 du code du travail et les textes qui sont autour suscitent une certaine frustration de la part des organisations syndicales et des organisations professionnelles. Ce que je peux dire, pour avoir occupé différentes fonctions au sein de l'État, est qu'en interne, que ce soit dans les directions de l'administration centrale, ou dans les bureaux des ministres, l'article L. 1 a changé beaucoup de choses. Pour avoir vécu l'avant et l'après article L. 1, que ce soit comme directeur général du travail ou dans un cabinet ministériel, il n'y a plus la même relation qui existe entre l'État et ses différentes composantes et les partenaires sociaux. Je donne maintenant la parole à M. Pascal Lagrue, représentant de Force Ouvrière.

---

**Pascal Lagrue**

*Secrétaire confédéral Force Ouvrière au secteur du développement*

Merci M. le président. Je remercie également le Conseil d'État pour son invitation à participer à ce colloque.

Comme cela a été dit par plusieurs intervenants, il est question de partager ensemble des convictions, en aucun cas des certitudes. Les certitudes sclérosent toujours le dialogue social, tandis que la conviction permet d'avancer.

Aussi, vais-je tenter de vous livrer la vision que l'on peut avoir à travers nos convictions. Il est toujours question de savoir ce que l'on est en capacité de contracter au travers des conventions collectives, des négociations de branches, des négociations interprofessionnelles. Contracter signifie « établir un contrat », c'est-à-dire faire en sorte que les acteurs sociaux s'engagent.

À FO, notre engagement s'est accru au fil du temps, et aujourd'hui nous faisons plus nettement la séparation entre le paritarisme de *gestion* et le paritarisme de *négociation*.

Qu'est-ce que le paritarisme de négociation ? Quand on veut (ou que l'on refuse de) créer une norme, c'est savoir acter un certain nombre de choses pour se placer dans l'avenir ; sachant qu'il faut toujours se placer dans l'avenir en ayant conscience de ce qui nous vient du passé. Ce qui vient du passé doit donc tendre vers l'avenir. Disons-le franchement : la négociation collective et le paritarisme de gestion consistent à se réunir autour d'une table avec des intérêts particuliers qui vont nous conduire à trouver un accord collectif. Cela ne peut pas être autre chose.

Trop souvent l'on veut les faire se confondre, et parfois lorsque le tripartisme s'en mêle de manière autoritaire, et non pas impliquée, cela nous fait mélanger l'intérêt particulier, l'intérêt collectif et l'intérêt général. Mais l'intérêt général n'est pas notre fonds de commerce. L'on peut avoir une conscience de l'intérêt général, mais à FO nous venons avec des intérêts particuliers pour trouver des accords collectifs. C'est ceci le paritarisme de négociation !

Qu'est-ce que le paritarisme de gestion ? C'est considérer que les acteurs sociaux que nous sommes se trouvent dans ce paritarisme, non plus pour négocier et trouver du droit, mais pour faire vivre ce fameux droit ou, à tout le moins, la politique qui va être décidée et mise en œuvre. Dans le paritarisme de gestion, lorsque l'on est dans un conseil d'administration, on oublie que ce paritarisme est issu des cotisations patronales et salariales qui alimentent un pot commun, un poids du collectif qui doit nous dire quand on fait du paritarisme de gestion lorsqu'on négocie, que l'on peut accepter d'être dans une posture. Mais lorsqu'on est dans la gestion, on est dans de la position. C'est bien la différence qu'on doit avoir pour être responsable. Et je ne dis pas cela parce qu'André Bergeron<sup>127</sup> était à l'impulsion de l'assurance chômage. Il n'en demeure pas moins que lorsqu'on se place en responsabilité, c'est qu'on veut acter un certain nombre de choses et un certain nombre d'éléments stables.

Que dire sur les réformes ? L'on constate depuis quelques temps que le mot « réforme » est employé à tort et à travers. Autrefois, on vivait les réformes différemment, mais depuis quelques années chaque réforme entraîne une régression et non une amélioration. Réformer, c'est rebâtir, reconstruire des choses ensemble ; et donc si l'on négocie, l'on doit être en présence de plus et de moins. Mais encore une fois, que l'on soit en négociation ou en gestion, on doit se comporter avec une volonté d'améliorer un accord, ou une mise en œuvre, terme repris dans le titre de cette table ronde.

J'ai apprécié maître Lyon-Caen lorsqu'il a dit qu'il faut avoir un regard, sous-entendant que certains se mêlent des affaires des autres, et les laisser un peu faire pour que cette norme soit issue de choix, de négociations, de mandats puisqu'on a tous des mandats quand on négocie. Et lorsqu'on veut se mêler de choses qui ne nous regardent pas, l'on mélange les genres. Et justement, la mise en œuvre des politiques publiques est là pour nous rappeler qu'il ne faut pas tout mélanger entre ce qui relève de la décision et ce qui relève de la mise en œuvre du *processus* de la décision. Mme la directrice générale l'a bien dit sur le rôle de l'opérateur en tant que tel.

Je souhaiterais également dire un mot sur France Travail en rappelant, cela fait partie du champ de la négociation, l'attachement que l'on a à vouloir construire et bâtir. Mais quand on regarde la volonté du conseil d'administration de France Travail, une chose reste en configuration tripartite qui nous interpelle : sur 48 membres, il y en a 14 pour l'État, 14 pour les collectivités territoriales, 7 pour les organisations patronales, et 7 pour les organisations syndicales. De sorte que

---

127 André Bergeron (1922-2014), syndicaliste français, ancien secrétaire général de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO) de 1963 à 1989.

nous redoutons, avec ce déséquilibre dans la répartition du nombre, qu'une mise en œuvre des politiques publiques, lorsqu'elle est déclinée territorialement, oublie les valeurs d'égalité de traitement des territoires.

Ceci avec la crainte qu'il y ait des inégalités de traitement entre les demandeurs d'emploi, une cacophonie dans les strates décisionnelles, et surtout que les principes de faveur chers à la négociation disparaissent au profit de principes de « défaveur », car nous sommes avant tout attachés aux valeurs d'égalités des territoires et de traitement par rapport à une collecte et des bénéficiaires.

Je terminerai par un certain nombre d'éléments liés au Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP). Avant d'être secrétaire confédéral, j'étais en région Auvergne-Rhône-Alpes ; le CREFOP fonctionnait bien grâce à une décision de décliner sur le périmètre un certain nombre de décisions et de mises en place, et au fait que l'aspiration territoriale était toujours issue de la politique décidée au niveau national.

En revanche, il y a certaines choses que j'ai mal vécues comme, par exemple, à l'époque du président Sarkozy, la fameuse ponction financière du fonds de sécurisation des parcours professionnels (300 millions d'euros) sur la seule motivation que l'État a besoin d'argent et qu'il n'hésite pas à piller les réserves d'institutions bien gérées.

C'est ce qui a failli se passer à Action Logement où l'État avait émis le souhait de ponctionner les réserves financières de cette structure. Or quand on constate les difficultés actuelles rencontrées avec les politiques de construction et de logement, inutile de dire combien dans le paritarisme de gestion la pilule passe mal !

C'est pourquoi nous, syndicats, ne devons pas être des chambres d'enregistrement dans les instances où nous siégeons. Nous devons rappeler que l'intérêt général et l'intérêt collectif ne doivent pas se confondre. Je le dis comme je le pense : « Laissez-nous faire, car on sait faire ». pour le reste, on est dans l'agrément.

---

**Jean-Denis Combrexelle**

*Président de section honoraire du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup, M. Lagrue. Je dirai deux mots de l'intérêt général et de l'intérêt collectif en conclusion, car c'est assez central et explique de nombreux malentendus. Je donne maintenant la parole à Mme Godard.

---

**Océane Godard**

*Vice-présidente de la Région Bourgogne-Franche-Comté en charge des lycées,  
offre de formation, apprentissage, et orientation*

Merci M. le président. Je remercie également le Conseil d'État pour son invitation à ce colloque.



Je souhaiterais apporter ici un éclairage concret sur le *processus* et le quadripartisme mis en place en région Bourgogne-Franche-Comté. Et en y réfléchissant, je pensais à l'angle sous lequel aborder la question. Faut-il parler du fonctionnement du quadripartisme de manière générale et de son impact sur les politiques publiques en région, notamment sur la formation ? Ou faut-il prendre un exemple précis comme celui du plan d'investissement dans les compétences qui a été décliné en région, notamment en Bourgogne-Franche-Comté, lequel a plutôt bien fonctionné ? J'ai choisi cette deuxième option parce qu'il a fallu un volontarisme politique pour que cela fonctionne. L'écueil dans lequel nous pouvions tomber était à l'image que ce vous disiez, M. Lagrue, à savoir une élaboration « en chambre » et non pas avec la volonté d'avoir un effet transformant.

Le plan régional d'investissement dans les compétences (PRIC) pour la Bourgogne-Franche-Comté représentait plus de 300 millions d'euros sur la période 2019-2022 pour augmenter et accompagner le nombre de formations pour les publics éloignés de l'emploi. Et il faut noter que, dès le début, cela ferrailait pour que l'on n'élabore pas ce PRIC en chambre avec sa feuille de route et ses différents axes, mais bien avec les instances représentatives et les organisations syndicales et patronales, c'est-à-dire le CREFOP pour que ce soit une véritable instance d'élaboration, de décision et d'évaluation du PRIC.

Dès le début, on a travaillé les différents axes, notamment sous l'angle « adéquationniste » parce que des besoins existent sur les territoires, sur des filières de métiers précis, avec des mutations économiques. Or l'on est une région très industrielle, avec l'impact des transitions numériques, environnementales et écologiques qui percutent les métiers, et donc les formations. De sorte que la question des compétences a besoin d'être repensée.

Mais la présidente de région et moi-même ne voulions pas aller sur cet « adéquationnisme » uniquement ; pas plus que nous voulions que le PRIC soit considéré sous cet angle-là, ou sous l'angle quantitatif à travers la formation de davantage de stagiaires.

C'est pourquoi, dès le début, il existait une élaboration dans le cadre du CREFOP : État, région, partenaires sociaux. Et cette instance-là a vraiment bien fonctionné. Nous avons mis en place des groupes de travail sur différentes thématiques. Au total, on a compté près de 600 participations territoriales ; ce qui était très positif, car il était important qu'elles s'expriment et participent à cette élaboration.

Notons que fin 2018 le chômage de longue durée était très important : un demandeur d'emploi sur deux connaissait plus de douze mois de chômage, et un demandeur d'emploi sur quatre plus de vingt-quatre mois de chômage. Malheureusement, cela est toujours le cas. Actuellement, le marché du travail est structuré principalement par des contrats courts à durée déterminée, des contrats d'intérim et, dans une moindre mesure, des CDI. Dans ce contexte, l'enjeu n'est pas tant la formation pour aller vers l'emploi, mais plutôt le rebond sur le marché du travail. Et cette sécurisation des parcours professionnels est extrêmement importante. Alors bien sûr tout le monde s'accorde sur ce point, mais après on



tombe très vite dans les jeux de postures où, pour certains, le CDI doit être la norme, même si la réalité du marché du travail s'y oppose et que celui-ci n'est plus la norme. D'où la question de savoir comment nos politiques publiques peuvent accompagner de telles évolutions sociétales.

Il a donc fallu concevoir et faire avec ces nouvelles représentations, ces croyances aussi qui persistent, car si tout le monde est d'accord pour dire que ce n'est plus « l'adéquationisme » qui prime, dans la réalité l'on est resté à mettre en place des politiques publiques axées sur cette logique « adéquationniste », parce que l'on pense que la seule solution reste la rencontre de l'offre et de la demande. Et que si cela ne fonctionne pas, l'on contraindra les demandeurs d'emploi fainéants, et les entreprises qui abuseraient des CDD et des contrats courts. Cela n'a pas été le parti pris de notre région au moment de l'élaboration du PRIC.

Nous avons en effet voulu concevoir ce plan régional d'investissement dans les compétences comme une fusée à plusieurs étages avec :

- Un premier module qui est la question du « *sourcing* »<sup>128</sup>. Comment va-t-on dans les territoires chercher les publics éloignés de l'emploi, dont beaucoup sont hors du droit commun, pour les accompagner, les ramener vers le droit commun et leur permettre de se remettre en mouvement ?

- Un deuxième aspect qui est la question de la commande publique, parce que dans un contexte de mutation économique et d'évolution du marché du travail, il s'agit d'un enjeu extrêmement important. Et la région doit faire sa propre introspection à ce moment-là pour renouveler sa commande publique à la fois dans le contenu des achats, dans les modalités d'achats et dans le suivi de la gouvernance de l'offre régionale de formation, bien évidemment avec le CREFOP qui est au cœur de ce *processus*.

- Un troisième axe qui est de savoir comment libérer les initiatives dans les territoires en termes d'innovation dans le développement des compétences. Autrement dit, comment créer les conditions pour expérimenter dans les territoires une offre de services globale qui combine des formats renouvelés, à la fois de promotion des métiers et de formation, et comment relever avec les entreprises le défi de la formation en situation de travail. L'on voit à quel point ici la question de l'organisation du travail se pose, ce qui va plus loin qu'un simple sujet de formation. C'est pourquoi on a souhaité travailler sur ces coopérations entre acteurs de l'accompagnement, acteurs de l'emploi et acteurs économiques et de formation.

- Un quatrième module qui consiste à accompagner structurellement le changement des organisations actrices du développement des compétences. Ceci, après avoir observé le travail déjà réalisé avec les partenaires sociaux dans les deux ex-régions (Bourgogne et Franche-Comté) avant la fusion, dans leurs tentatives de coopération et d'innovation qui ont mis en place de réelles communautés de travail et d'action sur le sujet des compétences, avec des dispositifs qui se mettaient en place avec des acteurs de l'économie et de l'emploi-formation.

---

<sup>128</sup> Le *sourcing* consiste à identifier, évaluer et sélectionner des fournisseurs.





Malheureusement, au gré des changements politiques et législatifs, ces initiatives ne devenaient pas structurelles ; et l'on retombait finalement dans une logique de silos, c'est-à-dire dans cette forme « d'adéquationnisme » que nous souhaitions faire évoluer. C'est pourquoi cela est devenu un enjeu d'accompagner structurellement le changement des organisations actrices du développement des compétences dans les territoires.

- Un cinquième axe qui est la question de l'innovation pédagogique *via* des formes alternatives de développement des compétences. J'évoquais précédemment le développement de la formation en situation de travail. Or celle-ci modifie aussi la place des salariés au sein de l'entreprise qui deviennent des formateurs capables d'accompagner le développement des compétences des stagiaires accueillis en entreprise. Comment reconsidérer tout cela et accompagner ces innovations en termes de développement des compétences ? Par les écoles de production aussi qui se mettent en place avec des formats pédagogiques différents. Je pense aux groupements d'employeurs qui se développent dans les territoires.

Au final, nous avons de nombreuses formes alternatives qui participent à développer les compétences grâce à ce travail d'accessibilité. C'est un aspect que l'on pourrait davantage développer si l'on avait le temps sur les lycées en matière d'apprentissage. Précédemment, on parlait de réforme, de liberté de choisir son avenir professionnel ; c'est pourquoi on développe un ensemble d'outils qui visent à sécuriser les parcours, à développer les compétences, avec toujours cette logique de rebond sur le marché du travail.

- Notons enfin qu'il existait un sixième axe à ce travail que nous avons mené, mais qui n'a pas été retenu parce que ce n'était pas ce qui nous était directement demandé dans le cadre de ce plan d'investissement dans les compétences. Pour autant, l'on estime que cela a du sens pour renforcer le quadripartisme et aller plus loin dans l'élaboration et la transformation des politiques publiques dans les territoires, particulièrement en Bourgogne-Franche-Comté. Ce sixième axe devait accompagner la montée en puissance des organisations syndicales et patronales et de leurs militants pour guider la transformation des organisations et des métiers. Et cette proposition dans ce cadre visait deux points : 1) former et outiller les ouvriers spécialisés (OS) et les ouvriers professionnels (OP) à la négociation. À ce moment-là, les ordonnances « Macron »<sup>129</sup>, la négociation sur le thème des compétences et la mise en place des projets territoriaux qui mettent en relation la diversité des acteurs socio-économiques et politiques nécessitaient une capacité de dialogue social territorial ; et 2) mettre en place, comme cela a pu se faire dans d'autres territoires, un diplôme universitaire. À cet égard, l'on avait commencé à travailler avec l'université de Bourgogne-Franche-Comté sur le sujet pour avoir

---

129 Ordonnance n°2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective ; Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales ; Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail ; Ordonnance n°2017-1388 du 22 septembre 2017 portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective ; Ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention.

tout l'écosystème qui montait en compétence, afin d'accompagner cet effet transformant que nous souhaitons sur les politiques publiques. Mais ce sixième axe n'a pas été retenu. Pour autant, il fait toujours partie des échanges que l'on peut avoir en région, notamment au sein du CREFOP.

## **Conclusion**

Je terminerai sur la méthode et le *processus* qui ont été mis en place. Je l'ai dit précédemment, l'on a confié l'évaluation embarquée de ce plan d'investissement dans les compétences à la commission d'évaluation du CREFOP qui était chargée d'évaluer le PRIC. Et nous avons également le bureau du CREFOP qui était l'instance de validation, de discussion, et d'élaboration des ordres du jour et des comités plénières. L'on a investi pleinement cette instance et l'on continue à le faire sur les politiques publiques en général.

---

**Jean-Denis Combrexelle**

*Président de section honoraire du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci Mme la présidente de nous avoir présenté de façon très concrète ce qu'est une politique de l'emploi au niveau d'une région. Je regrette que le dernier volet n'ait pas été retenu, car tout ce qui se fait en matière de formation au dialogue social, la possibilité de faire parler ensemble les membres des syndicats et des organisations professionnelles est l'un de mes souhaits les plus chers.

Notre table ronde est arrivée à son terme, et je donne maintenant la parole à la salle pour un échange de questions/réponses avec nos intervenants.



# Échanges avec la salle

---

---

## *Question du public*

*En matière d'emploi, il existe une dimension potentiellement interrégionale. Pour les régions limitrophes de pays dynamiques, cela peut être une dimension internationale même pour des métiers relativement peu qualifiés. Dans ce contexte, comment peut-on à la fois gérer le dialogue social au niveau régional et, en même temps, tenir compte sur certaines catégories d'une potentialité d'emplois dans d'autres régions, voire dans un pays limitrophe, sachant que la mobilité professionnelle est plutôt celle des cadres, voire de certaines professions intermédiaires ?*

---

## *Océane Godard*

*La question de la mobilité interrégionale est un vrai sujet, d'autant plus qu'au sein de la Bourgogne-Franche-Comté nous sommes transfrontaliers avec la Suisse. Et l'un des enjeux pour notre région est celui de l'attractivité et de la conservation de nos compétences, sans même parler de réarmement démographique. Pour autant, on en est bien là en région. Pour donner un exemple, ce sont plus de 1 200 lycéens en moins à chaque rentrée scolaire sur l'ensemble de la région depuis 20 ans. Et l'INSEE nous prédit cela encore pendant quelques années. On a donc un vrai enjeu d'attractivité. Mais ce sujet est extrêmement compliqué, notamment sur la zone frontalière avec la Suisse, et particulièrement sur la question de la rémunération.*

*Ceci étant, ce n'est pas nécessairement le sujet sur lequel on a tous travaillé dans le cadre de ce que je vous présentais précédemment pour des publics éloignés de l'emploi, demandeurs d'emploi longue durée.*

*Pour autant, l'on a développé des partenariats avec les entreprises. Je pense à nos différents territoires parce qu'on a, dans la zone nord de la Bourgogne, l'Yonne qui interagit avec la région parisienne, et le sud Saône-et-Loire avec Lyon. Un travail se fait avec les entreprises locales et les organismes de formation pour sécuriser les parcours.*

---

## *Charline Nicolas*

*C'est en effet une dimension très importante puisqu'il y a des répercussions, des « effets de bord » sur certaines zones d'emploi. Mais des solutions, à tout le moins des pistes de travail, existent dans le diagnostic partagé des besoins et de la situation du marché du travail avec l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi et des collectivités. Je pense aussi à la mise en commun des solutions.*

*J'évoquais précédemment des freins périphériques à l'emploi, mais l'on voit bien que la mobilité interrégionale et la mobilité transfrontalière s'adressent à une certaine catégorie de personnes en situation de recherche de travail, ou déjà au travail. Je pense aussi aux saisonniers qui sont dans une autre forme de mobilité géographique. Partout des tensions existent malgré les dispositifs que l'on peut mettre en place. Les freins, notamment celui du logement, sont un vrai sujet en plus des phénomènes d'attractivité que nous essayons d'améliorer à travers les forums de métiers en lien avec les collectivités territoriales.*

*En revanche, je suis plus mesuré en ce qui concerne la mobilité géographique des demandeurs d'emplois, et souhaiterais qu'on ne se méprenne pas sur leurs possibilités de bouger d'une région à l'autre pour aller chercher un emploi.*

*Parfois, les frontières ou les barrières que se mettent les personnes à la recherche d'emplois sont des barrières infra régionales, a fortiori dans les grandes régions, et l'on peut avoir une très faible mobilité d'un bassin d'emplois à l'autre, ou d'un département à l'autre au sein d'une même région.*

*Il existe également des situations très particulières comme, par exemple, l'activité saisonnière, ou la mobilité transfrontalière ; mais, de façon générale, faisons attention lorsque l'on parle de mobilité géographique entre les régions ; ce n'est pas un phénomène de masse. Pour vous donner une illustration de l'action de France Travail, on avait créé une prestation ad hoc d'aide à la mobilité ; on réfléchissait aux conditions de déménagement, etc. ; on avait trouvé le demandeur d'emploi, l'adéquation au poste ; l'employeur pouvait le recruter, mais en réalité on se heurte à énormément de difficultés pratiques, et pas seulement concernant le logement. Au final, ce sont des prestations qui n'ont pas du tout connu le succès espéré et n'ont été que très peu utilisées par les conseillers de Pôle Emploi.*

---

*Pascal Lagrue*

*Tout le monde sait que parmi les problématiques actuelles la plus importante est celle du logement, que les passerelles entre les bailleurs sociaux et l'offre de logement sont extrêmement complexes. À cela s'ajoute une donnée économique en lien avec l'énergie selon les territoires. Ainsi, par exemple, lorsqu'un salarié va dans les Pyrénées-Orientales, il a un coût supplémentaire sur sa facture énergétique qui n'est pas du tout le même qu'ailleurs. Il reste donc beaucoup à faire pour permettre ces mobilités.*

---

**Jean-Denis Combrexelle**

*Président de section honoraire du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup. Notre table ronde s'achève, et je remercie encore une fois nos intervenants pour la clarté et le caractère très intéressant de leurs contributions, ainsi que le public pour sa participation active à nos débats.

Avant de terminer, je souhaiterais ajouter un élément de réflexion sur les questions entre l'État et les partenaires sociaux. Je pense que la différence d'approche, ou le malentendu, qui existe entre l'État et les partenaires sociaux est lié au fait de savoir si la négociation collective aboutit, comme le disait Pascal Lagrue, à un compromis sur des intérêts collectifs, ou si elle peut (de temps en temps) tendre vers l'intérêt général.

Pour beaucoup de partenaires sociaux l'objet négocié correspond, par nature, à l'intérêt général et l'État doit en tirer les conséquences.

Du côté de l'État, le sentiment est que la négociation collective n'aboutit le plus souvent qu'à un compromis entre des intérêts collectifs, et ne correspond pas à l'intérêt général. La tentation est alors grande pour l'État d'intervenir.

En disant cela, je ne justifie rien. J'essaie simplement d'expliquer la posture et la psychologie des uns et des autres. Je pense qu'il y a là un sujet qui mériterait bien des développements supplémentaires – que nous pourrions envisager, par exemple, à l'occasion d'un prochain colloque – ; et c'est aussi l'un des points de discussion qui pourrait justifier des échanges entre les syndicats et l'État.





## Gérard Larcher

*Président du Sénat*

Gérard Larcher a été tour à tour : maire (1983-2004 et 2007-2014) et premier adjoint au maire (2004-2007) de Rambouillet ; conseiller régional d'Île-de-France (1986-1992) ; président de l'Union des maires des Yvelines (1995-2004) ; président de la Fédération hospitalière de France (1997-2004) ; secrétaire national du RPR, chargé des relations sociales (2000-2002) ; ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes (2005-2007) ; sénateur des Yvelines (1986-2004 et depuis 2007) ; vice-président du Sénat (1997-2001) ; président de la Commission des affaires économiques et du plan du Sénat (2001-2004) ; président du Sénat (2008-2011) ; conseiller politique de l'UMP (2011-2013) ; président du conseil d'administration du Domaine national de Chambord (2012-2014) ; et président fondateur du Cercle santé innovation (2013-2014). Depuis 2014, Gérard Larcher est président du Sénat et, depuis 2017, président du groupe de travail sénatorial sur les réformes institutionnelles.

---

Monsieur le président du Conseil économique, social et environnemental,  
Madame la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération, *chère Martine de Boisdeffre*,  
Monsieur le président de la section sociale, *cher Francis Lamy*,  
Mesdames et Messieurs,

Je voudrais d'abord vous remercier de m'avoir demandé d'intervenir en tant que grand témoin sur un sujet qui m'est cher, et qui s'inscrit dans les fondamentaux de mon engagement politique : celui des rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux en matière de régulation des rapports sociaux.

J'ai cru deviner que je suis sans doute ici d'abord au titre de la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007<sup>130</sup>. Une loi qui a tenté avec plusieurs résultats de mieux réguler le champ des réformes sociales. Une loi qui a donné, en quelque sorte, ses lettres de noblesse à la norme négociée. Une loi qui est, par conséquent, au cœur de votre sujet : l'articulation de la démocratie politique et de la démocratie sociale, le rôle et la place du dialogue social face à l'État, qu'il s'agisse du Gouvernement ou du Parlement. Un sujet qui est dans l'actualité avec la controverse sur la contribution de l'Agirc-Arrco au financement du régime général, ou encore la discussion sur la négociation de l'assurance chômage et d'un éventuel pacte au travail. Ceux qui me connaissent un peu savent que je n'avais pas attendu d'être ministre en charge du travail en 2004 pour m'intéresser aux

---

130 Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007, préc.

questions sociales, que, depuis, je continue à m’y intéresser. Je m’y intéresse, car je ne réduis pas l’individu à la seule économie : je crois au progrès, à la croissance économique et à la liberté d’entreprendre, mais tous trois doivent s’accompagner du progrès social.

Or cette articulation de la croissance et de la cohésion sociale repose, pour une partie importante, sur l’action des partenaires sociaux. Le principe de participation, pour le gaulliste que je suis, n’est pas seulement les dispositions qui existent en matière de participation et d’intéressement aux résultats de l’entreprise, mais c’est le principe de participation tel qu’il figure dans le préambule de la Constitution de 1946, repris dans la Constitution de 1958 qui précise que « *Tout travailleur participe, par l’intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu’à la gestion des entreprises* »<sup>131</sup>. Comment d’ailleurs, en évoquant cette conception de la démocratie issue de la Résistance, ne pas penser ici au père de la Sécurité sociale, Pierre Laroque<sup>132</sup> ? Cet alinéa du préambule de 1946 recouvre ainsi, me semble-t-il, deux droits fondamentaux qui sont au cœur de notre pacte républicain : le droit à la négociation collective, et le droit de participer à la gestion des entreprises. Je n’insiste pas sur la participation à la gestion des entreprises, car ce n’est pas le sujet directement de ce colloque, mais il va sans dire qu’il s’agit bien pour moi d’avoir une approche globale des relations du travail.

Je souhaite, en revanche, m’attarder sur le paritarisme de négociation et le paritarisme de gestion qui sont deux aspects de la négociation collective.

### **Le paritarisme de négociation**

Le paritarisme de négociation est à mes yeux une condition de faisabilité des réformes. Philippe Seguin<sup>133</sup> affirmait, à l’époque où il était ministre des affaires sociales, que l’adaptation du droit du travail implique une réduction de la part du législatif au profit du contractuel. Cela me semble toujours un principe qu’il faut avoir en tête. Au fond, le paradoxe, c’est que la loi ne devrait être que le subsidiaire du résultat de la négociation.

En effet, on ne réforme pas sans les acteurs sociaux. On réforme avec eux. Bien sûr c’est parfois impossible, mais il faut au moins l’avoir tenté. C’est tout simplement le sens de la loi de 2007. J’ai devant moi Jean-Denis Combrexelle, ancien directeur général du travail, qui a dit dans le rapport qu’il a remis au Premier ministre en 2015 sur *La négociation collective, le travail et l’emploi*<sup>134</sup>, je le cite, parlant du texte de 2007, que celui-ci « *a profondément et positivement modifié les rapports entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux* »<sup>135</sup>.

Permettez-moi de remettre cette loi dans son contexte historique, afin de comprendre son apport, mais aussi ses limites. L’histoire se situe dans le

---

131 Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, paragr. 8.

132 Pierre Laroque (1907-1997), haut fonctionnaire français, ancien directeur général des assurances sociales, puis de la Sécurité sociale d’octobre 1944 à octobre 1951.

133 Philippe Seguin (1943-2010), haut fonctionnaire et homme politique français.

134 J.-D. Combrexelle, *La négociation collective, le travail et l’emploi*, rapport au Premier ministre, septembre 2015.

135 *Ibid.*, p. 81.





prolongement du mouvement initié par Jacques Chaban-Delmas<sup>136</sup> et son conseiller social d'alors, Jacques Delors<sup>137</sup>. On est en 1971, avec la réforme de la formation professionnelle, un sujet très difficile, qui aboutit à un accord national interprofessionnel suivi par une loi de transposition. On sait aussi, et ce n'est pas un hasard compte tenu des noms que je viens de citer, que le droit communautaire a prévu, en 1992, ce mécanisme de renvoi à la négociation entre partenaires sociaux. Mécanisme dont nous nous sommes inspirés lorsque nous avons préparé la loi de janvier 2007.

Je ne reviens pas sur les circonstances précises qui ont conduit à la loi de 2007. Mais souvenons-nous de l'affaire du contrat de première embauche (CPE) qui a simplement montré, une fois de plus, combien la précipitation et le manque de concertation peuvent mener à une impasse, y compris sur un sujet majeur comme celui de l'accès des jeunes à l'emploi, et rendre une réforme impossible. Je pense que cet exemple n'est pas totalement à oublier ! La réforme de la durée du travail avec la loi de janvier 2000<sup>138</sup> est aussi un exemple de malfaçon : réduire le temps de travail, sans doute, mais pas de manière brutale en marginalisant *de facto* les acteurs sociaux.

Tout cela pour souligner que l'article L. 1 du code du travail a un rôle central. C'est d'ailleurs le premier article du code, ce qui, à l'instar des premières lignes du livre de la Genèse, est un symbole fort.

Il est ainsi la base de notre droit du travail. Un droit du travail qui a vocation à reposer sur la négociation collective. Il fixe une méthode de réforme reposant sur une négociation collective préalable. La loi de 2007 donne la priorité aux partenaires sociaux pour mettre en œuvre une réforme s'ils le souhaitent, s'ils le peuvent. Pas plus, certes, mais pas moins non plus. Dit autrement, c'est prendre un peu plus de temps pour se concerter, dialoguer et éventuellement négocier entre partenaires sociaux. Ce temps de la concertation, de l'éventualité d'une négociation n'est jamais du temps perdu. Cela permet de refroidir les pulsions, un peu comme au Sénat. Et l'ancien vétérinaire de compétition que je suis sait bien que refroidir les pieds du cheval permet de calmer les choses. Surtout dans un pays comme la France qui a une petite tendance à s'échauffer assez vite. Cela permet, lorsque cela fonctionne, de trouver des solutions acceptables pour les deux côtés : représentants des salariés et représentants des entreprises ; solutions qui, venant des acteurs eux-mêmes, sont parfois plus opérationnelles que de la loi élaborée en dehors d'eux.

Il y a en effet à mes yeux, au moins trois avantages à cette procédure de renvoi à la négociation :

1) le premier avantage est d'éviter la précipitation ;

---

136 Jacques Chaban-Delmas (1915-2000), homme politique français, ancien Premier ministre du 20 juin 1969 au 5 juillet 1972.

137 Jacques Delors, (1925-2023), homme politique français.

138 Loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.



2) le deuxième avantage est que, pendant ce temps de dialogue, la procédure de renvoi à la négociation met aux prises des spécialistes qui, connaissant leur sujet, en parlent au bout d'un moment en mettant de côté tout ce qui pourrait représenter une idéologie excessive, de sorte que l'on essaie de trouver des solutions pratiques ;

3) le troisième avantage de cette procédure est qu'elle assure *a priori* à la réforme une certaine stabilité. On sait combien l'instabilité juridique est un fléau en France. Or un accord entre partenaires sociaux donne une légitimité à la réforme, et évite des modifications systématiques en cas d'alternance politique. Regardons quelques succès : la rupture conventionnelle en 2008, ou le nouveau régime des plans de sauvegarde de l'emploi en 2013, qui sont pourtant deux sujets très conflictuels puisqu'ils concernent la rupture du contrat de travail et le licenciement économique. Notons également que malgré, ou à cause de, la crise Covid-19, plusieurs accords ont été signés ces dernières années.

Pour être complet, précisons que l'article L. 1 peut être utilisé comme un paravent de l'inaction gouvernementale. En effet, la tentation peut être forte pour un exécutif de ne pas prendre ses responsabilités, ou de se contenter au mieux de demi-réformes, ou d'un renvoi pas toujours très glorieux à des partenaires sociaux dont on sait que leur négociation pourrait aboutir à un résultat décevant. Le sujet de la formation professionnelle, très complexe il est vrai, a longtemps donné une illustration de ce travers. Celui de l'assurance chômage, pour d'autres raisons, j'y reviendrai, montre aussi que l'articulation État-partenaires sociaux ne fonctionne pas bien, comme pourrait en attester votre section du contentieux.

J'en viens maintenant à la question, toujours délicate, de l'articulation entre la démocratie politique et la démocratie sociale, c'est-à-dire la question de la reprise par le législateur de l'accord collectif. C'est une question, par définition, elle aussi sensible.

D'un côté, il faut naturellement respecter l'accord, le contrat conclu entre les partenaires sociaux, qui est le fruit d'un compromis parfois après d'âpres négociations. C'est un équilibre contractuel entre parties signataires qui se sont engagées.

De l'autre côté, le législateur répugne à être une simple chambre d'enregistrement. Le droit d'amendement est un droit constitutionnel. D'ailleurs, on en abuse tellement qu'on est dans une profusion d'amendements, qui va d'ailleurs affaiblir ce droit, me semble-t-il, dans un avenir pas si lointain. Et même sans faire référence aux grands principes constitutionnels, on sait bien qu'un texte conventionnel peut aussi être obscur, notamment parce qu'il est le fruit d'un compromis. Mais la loi ne peut pas l'être ; en tous les cas ne devrait pas l'être. Il faut donc sortir le législateur d'une éventuelle ambiguïté. Transposer n'est donc pas toujours si facile, même dans une conception que je qualifierais de notariale. Naturellement, le dernier mot doit rester à la démocratie politique. Si je respecte la démocratie sociale, n'oublions pas que c'est le pouvoir politique issu du suffrage universel qui s'impose *in fine*.



C'est pourquoi il faut essayer de se poser la question de façon pragmatique, et éviter de faire du sujet de la transposition une question de principe qui serait par nature insoluble. Évitions aussi de se poser la question de la transposition de façon purement binaire. Il m'apparaît qu'il faut tout simplement que le Parlement et les partenaires sociaux apprennent à travailler ensemble. Je le dis pour le Parlement, mais aussi aux représentants des partenaires sociaux : il faut entretenir des relations avec le Parlement et pas simplement texte par texte, s'informer et partager, comprendre le fonctionnement des uns et des autres.

Je pense que, par exemple, en cours de négociation, il ne serait pas inutile que le Parlement soit tenu informé. Pour ma part, je suis respectueux de ce qui a été signé, mais je tiens à préciser que si un accord ne respecte pas des orientations qui ont été définies par la lettre de cadrage, élément très important mais qui ne doit pas être trop précis au risque sinon de fermer la porte à toute négociation, l'exécutif comme le Parlement peuvent être fondés à amender le texte. C'est la raison pour laquelle j'avais plutôt approuvé la méthode utilisée en 2017. Le président élu avait un mandat clair pour la réforme du droit du travail. Il s'est rapidement assuré qu'il n'y avait pas de volonté de négocier du côté des partenaires sociaux et, après une loi d'habilitation, nous avons eu des ordonnances. Vous connaissez notre position sur les ordonnances : ce n'est pas un amour fou, mais je n'ai pas de problème *a priori* avec l'article 38 de la Constitution pour autant qu'on en use avec tact et mesure, d'où certaines réserves. Enfin, je ne parlerai pas du débat entre le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel sur ce sujet, notamment celui de l'habilitation, car ce n'est pas l'objet du colloque.

### **Le paritarisme de gestion**

J'en viens maintenant au paritarisme de gestion. Il va sans dire que les deux formes du paritarisme ont parties liées et, pour moi, s'enrichissent mutuellement. Assumer des responsabilités de gestionnaire, c'est sortir des seules postures de revendication, trouver des solutions et faire des compromis. À cet égard, l'Agirc-Arrco me semble être un exemple significatif tant ce système de retraite *en équilibre financier* relève de l'exception. Quel bel exemple pour le régime général ou les régimes de fonctionnaires ! Un exemple qu'il faut toutefois relativiser, car il ne va pas sans une certaine diversité de langage. Les partenaires sociaux décident ensemble de mesures qu'ils contestent parfois vigoureusement pour le régime général comme, par exemple, la hausse des cotisations pour les uns, le bonus/malus pour les autres, incitant à partir après l'âge du taux plein. *In fine* ce sont bien les réformes du régime général sur le décalage de l'âge légal de départ en retraite ou l'augmentation de la durée de cotisation qui ont garanti et continuent de garantir, même indirectement, cet équilibre.

Quant à l'assurance chômage c'est une autre affaire, car elle n'a jamais été du paritarisme pur, mais toujours un tripartisme plus ou moins bien assumé. La réforme de 2018, en supprimant les cotisations salariales pour les remplacer par la CSG et en prévoyant une lettre de cadrage avec une trajectoire financière a renforcé la main de l'État. Dans cette logique, je ne suis pas choqué par conséquent



par les initiatives actuelles du Gouvernement, tout en regrettant qu'il n'y ait pas davantage de dialogue, d'écoute dans la forme des annonces et dans la notion du temps pris.

Dans ce contexte, faut-il aller plus loin et étatiser ? Je ne le pense pas. Tout en actant la responsabilité de l'État, et il y a toujours une place pour une réelle concertation avec l'État et une négociation avec les partenaires sociaux, je pense qu'il faut s'en tenir à la procédure mise en place depuis 2018 qui n'interdit pas, au contraire, de réfléchir à une meilleure articulation des rôles, car des marges de progrès existent en la matière.

Un dernier mot pour conclure sur l'avenir de l'article L. 1 du code du travail. Il est clair que le développement du champ de la négociation collective suppose un renforcement de la représentativité réelle des acteurs syndicaux et patronaux. Les lois de 2008 sur la représentativité syndicale<sup>139</sup>, et 2014 sur la représentativité patronale<sup>140</sup> n'ont, à l'évidence, pas épuisé le sujet.

En effet, le taux de syndicalisation, la baisse de participation aux élections professionnelles, certaines divisions syndicales me paraissent demeurer un frein à l'amélioration du dialogue social. Il en est de même de l'absence de culture de la négociation que relevait, en 2015, Jean-Denis Combrexelle. Sans représentativité sur le terrain, sans négociation active dans les entreprises, le dialogue social au niveau des branches ou au niveau interprofessionnel manque de force, sa légitimité sera contestée. S'interroger sur la façon d'y remédier, s'interroger sur les mécanismes permettant d'éviter que se décompose le lien entre les syndicats et les salariés, voilà un sujet de réflexion collective que nous devons mener. C'est la condition du maintien et du renforcement du paritarisme auquel je crois.

Enfin, j'ai un souvenir précis des semaines qui ont précédé la loi de 2007, je continue de penser qu'il n'est pas opportun de constitutionnaliser l'article L. 1 du code du travail. Vous savez combien je crois souvent inutile et parfois dangereux de modifier sans cesse la Constitution. L'article L. 1 est un texte souple, et sa souplesse me paraît être sa qualité essentielle ; donc préservons-le dans sa souplesse, sa simplicité.

En guise de conclusion, et en ce cinquantième anniversaire de la disparition de Georges Pompidou, je rappellerai ce qu'il disait à l'occasion d'un discours devant l'Organisation internationale du travail, enceinte où j'ai beaucoup aimé siéger : *« Les voies vers un ordre plus humain sont mieux accessibles que certains ne l'affirment. L'application de je ne sais quelle théorie simpliste ou brutale ne peut pourtant les ouvrir, non plus que la seule intervention de l'État. Il y faut la collaboration de tous et l'effort de chacun. Le progrès social et humain ne peut se généraliser que par l'accord librement conclu entre ceux qu'il concerne. Il ne peut se maintenir que par le respect mutuel et la fidélité aux engagements contractés »*. Ce texte est beau. Il n'a pas vieilli et je voulais conclure mon propos en le citant.

---

139 Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

140 Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.



---

**Martine de Boisdeffre**

*Présidente de la section des études, de la prospective et  
de la coopération du Conseil d'État*

Merci beaucoup M. le président d'être venu nous parler de l'article L. 1 du code du travail, qui a effectivement beaucoup occupé nos travaux et nos intervenants lors des deux premières tables rondes.





# État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'activité de prospective

Cette table ronde s'inscrit dans une approche prospective, en interrogeant la place que les partenaires sociaux peuvent avoir dans cette approche, à la fois en ce qu'elle permet de penser l'avenir, mais également d'assurer le lien avec les destinataires des normes et politiques publiques.

Comment mieux impliquer les partenaires sociaux dans les réflexions sur les évolutions du monde du travail ? Quel rôle peuvent avoir les partenaires sociaux dans l'appréhension des enjeux du dernier kilomètre des politiques publiques ?

## Sommaire

Biographie des intervenants.....	97
Actes de la table ronde.....	99
Échanges avec la salle.....	123





# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modérateur

### **Thierry Beaudet**

*Président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)*

Thierry Beaudet a été élu président du Conseil économique social et environnemental en mai 2021. Instituteur de formation, d'abord militant associatif, il a présidé ensuite la MGEN de 2009 à 2017. Président de la Fédération nationale de la mutualité française de 2016 à 2021, il a fondé et présidé le Groupe VYV de 2017 à 2021. À la tête du Conseil économique, social et environnemental, il a fait de la question de l'approfondissement de la démocratie un axe fort de sa mandature. En 2023, il publie *Repoussons les frontières de la démocratie* aux éditions de l'Aube.

## Intervenants

### **Luc Mathieu**

*Secrétaire national de la CFDT*

Luc Mathieu a fait des études de biologie à l'université Lyon 1 avant de faire carrière dans une Banque Populaire régionale, dans les métiers de la gestion de projets. En parallèle, il s'investit à la CFDT et prend petit à petit des responsabilités jusqu'à devenir secrétaire général de la Fédération banques et assurances de 2010 à 2021. En septembre 2021, il intègre la Commission exécutive confédérale CFDT. Dans le cadre de son mandat, il est en charge des dossiers de politique économique, d'épargne salariale, de rémunération et pouvoir d'achat, de politique vers les cadres, des TPE et enfin du dossier du numérique. Il est également président de l'Espace Belleville.

### **Éric Chevée**

*Vice-président de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) en charge des affaires sociales, membre du comité exécutif confédéral de la CPME*

Titulaire d'une maîtrise de sciences économiques, diplômé de de l'Institut d'études politiques de Paris (1986), gérant des Meubles Debray à Chartres depuis 1988, M. Éric Chevée a présidé le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) du Centre Val-de-Loire entre avril 2017 et décembre 2022. De juin 2021 à décembre 2022, il a présidé l'association CESER de France, réunissant les présidents de CESER. Il est conseiller CESE depuis février 2024, et par ailleurs membre de la CCI régionale Centre-Val de Loire. Président fondateur de la Confédération des PME (CPME) d'Eure-et-Loir de 1995 à 2013, il est devenu vice-président de

la CPME nationale, chargé des affaires sociales depuis février 2019. Il conduit les délégations CPME de négociation des Accords nationaux interprofessionnels. Éric Chevé est membre du conseil d'orientation des retraites depuis mars 2019. Pour la CPME, il préside l'AGEFICE, fonds d'assurance formation pour les travailleurs non-salariés du commerce, des services et de l'industrie et est administrateur de l'OPCO des entreprises de proximité.

### **Pascale d'Artois**

*Directrice générale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)*

Spécialiste de l'emploi et de la formation, Pascale d'Artois a commencé son parcours professionnel dans le secteur privé comme créatrice d'entreprise. À l'AFPA, elle découvre l'intérêt général et s'attache depuis à développer des solutions pour les publics, notamment les plus éloignés de l'emploi, les entreprises et les territoires. Directrice générale du FAF.TT, OPCA et OPACIF du travail temporaire, et du FPE.TT, elle a mis en œuvre les réformes liées à la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle et à l'emploi, et mené la transformation de la structure d'un OPCA gestionnaire de dispositifs à un OPCA de services au profit des entreprises, des individus et des territoires. Pascale d'Artois est directrice générale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) depuis 2017.

### **Denis Piveteau**

*Président adjoint de la section sociale du Conseil d'État*

Membre du Conseil d'État depuis 1992, où il a exercé plusieurs fonctions au sein de la section du contentieux et de la section sociale, Denis Piveteau a aussi occupé plusieurs postes de direction dans les administrations sociales, notamment comme directeur délégué de la Caisse nationale d'assurance maladie (1998-2000), directeur général de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (2005-2008), et secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales (2013). Denis Piveteau a également été professeur associé à l'université Paris-Nanterre entre 2014 et 2017.



# Actes – État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'activité de prospective

---

**Thierry Beudet**

*Président du Conseil économique, social et environnemental,*  
**modérateur de la table ronde**

Cette troisième et dernière table ronde du colloque sur l'État et les partenaires sociaux porte sur l'organisation et la régulation du monde du travail dans l'activité de prospective.

Pour introduire cette séance, je souhaiterais présenter quelques observations sur les mutations du travail. J'ai été très frappé pendant la période de contestation de la réforme des retraites de l'envie qui s'exprimait, en réalité, de parler du travail. J'ai en effet cette conviction très forte qu'il existe en France un vrai besoin de dépassionner le débat sur le travail, y compris en dehors de l'urgence et des comptes à rebours.

Au fond, l'aspiration à parler du travail est une aspiration à en parler à la première personne, à parler du vécu d'une journée type, du départ de chez soi au retour à la maison ; à en parler également à l'échelle d'une vie : de l'entrée dans la vie active au départ en retraite. C'est une aspiration à parler sur le fond, parce que de nombreuses évolutions traversent le travail, et parce que de nombreux questionnements nouveaux émergent. Et ces questionnements portent sur des sujets majeurs :

- le sens et la finalité du travail ;
- les temps et les lieux du travail, ces temps dispersés et ces lieux multiples du travail à l'ère des services, par opposition ou comparaison avec l'unité de temps et de lieu du travail à l'ère industrielle ;
- les nouvelles organisations du travail, et en particulier le recours au télétravail ;
- les modifications du travail qu'introduisent les nouvelles technologies et l'intelligence artificielle ;
- l'intégration dans le travail des impératifs de la transition écologique ;
- l'accélération ou l'intensification du travail. Je pense au débat actuel qui émerge sur la différence entre la semaine *de 4 jours* et la semaine *en 4 jours* ;
- l'adaptation du travail au vieillissement de la population active, et même au vieillissement de la population en général.

À cela s'ajoutent certaines évolutions des conditions de vie qui affectent également le travail, avec notamment la question si importante du logement qui se caractérise

par l'accès difficile pour de nombreux Français à un logement proche de leur lieu de travail ; la question des temps de transport parfois importants ; et la question des situations de vie qui préemptent du temps disponible comme, par exemple, la monoparentalité, ou le fait pour les actifs de se retrouver dans une situation d'aidant.

Ainsi, la question du travail se pose désormais bien au-delà de la nécessité de détenir un emploi et d'être productif. Le travail devient peu à peu le lieu d'une réinterrogation globale, à la fois de l'économie dans la société, de la place des activités humaines dans une nature surexploitée, de la place de l'humain dans un environnement toujours plus numérisé, de la place du mérite dans la répartition des richesses, de la place de la contrainte dans un horizon de liberté, et de la place de l'effort dans une époque hédoniste.

On le voit : il y a mille raisons de questionner le travail tel que nous le connaissons, mille raisons de repenser des formes nouvelles de travail. Il nous faut donc parler des métamorphoses du travail, parler du travail dans la société et non pas seulement dans l'entreprise. Dès lors, on comprend que si un domaine nécessite une prospective active de la part de l'État comme des partenaires sociaux, c'est bien celui du travail.

Mais comme rien n'est simple, la *prospective* elle-même a considérablement changé de sens et de méthode au fil du temps. Pour Gaston Berger<sup>141</sup> qui passe pour l'inventeur de ce mot en 1957, avant d'être une méthode ou une discipline la prospective est une attitude qui se caractérise par les cinq principes suivants : voir loin ; voir large ; analyser en profondeur ; prendre des risques ; et penser à l'humain.

Il s'agit à l'origine d'une démarche qui cherche, avec ses méthodes propres (consultation d'experts, modélisation, scénarios), à discerner les futurs possibles. Et dans cet effort pour sonder le futur, l'on peut distinguer grossièrement trois grandes périodes :

- la période de l'après-guerre jusque dans les années 1960-1970, qui englobe les Trente Glorieuses où il s'agit de reconstruire la France et de bâtir les infrastructures modernes d'une société industrielle et de consommation. Le progrès technique et social, l'action de l'État ne sont pas contestés, la prospective et les travaux qui en découlent mettent l'accent sur les tendances de fond, les tendances lourdes, les méthodes quantitatives dominent très largement. Un parallélisme s'impose assez naturellement entre l'histoire de la prospective et celle de la planification. Pendant ces Trente Glorieuses, le Plan a constitué une ardente obligation dans la programmation des investissements publics ;

- durant les années 1980, la globalisation, les multiples crises économiques, le chômage de masse font perdre les repères stables de la prévision économique classiques. Les doutes sur le sens du progrès technique et du développement

---

141 Gaston Berger (1896-1960), philosophe et haut fonctionnaire français, inventeur du terme *prospective* et de l'*anthropologie prospective* qu'il définit comme science de l'homme à venir.



économique se multiplient, brouillant les critères de jugement et la vision de l'avenir. Une certaine gestion à court terme prend le dessus. La prospective connaît une sorte de traversée du désert ;

- dans la période actuelle, la prospective connaît un regain d'intérêt, mais il s'agit d'une prospective sensiblement différente de celle des débuts, car elle s'intègre dans un contexte fortement et durablement dominé par l'incertitude. Les interdépendances sociales, économiques, géopolitiques et sanitaires sont telles que tout diagnostic se révèle partial et hasardeux. Qui aurait pu prévoir le 11 septembre 2001, la pandémie de Covid-19, la guerre en Ukraine, ou encore l'irruption soudaine de l'intelligence artificielle ?

Alors, face à ces bascules, à ces discontinuités, la prospective en appelle à d'autres méthodes : détection des signaux faibles et d'effets porteurs d'avenir. Elle répond aussi à de nouvelles attentes : poser les bonnes questions, participer d'un *processus* continu d'acquisition et de débat des connaissances, de construction et d'accompagnement de la décision plutôt qu'éclairer en amont de la décision. La démarche prospective constitue à l'évidence une approche pertinente pour peu qu'elle dépasse sa visée planificatrice d'avant et s'efforce, pour surmonter l'incertitude, d'accroître l'intelligence collective des acteurs et d'accorder aux hommes la place centrale qui leur revient. Parlons d'une prospective qui, en stimulant l'écoute, la coopération, l'invention et l'audace permette de construire des visions du futur soumises au débat public comme au débat politique ; d'une prospective qui, au lieu de prétendre apporter des solutions définitives élaborées par quelques-uns, accompagne le *processus* de construction et de mise en œuvre de décisions stratégiques ; d'une prospective qui, parce qu'elle favorise l'appropriation par le plus grand nombre, débouche effectivement sur l'action.

En somme, ce qui est demandé désormais à la prospective n'est plus de décréter, ni même de préfigurer l'avenir, mais d'enrichir la vision de l'ensemble des acteurs intervenant dans le *processus* au-delà du cercle des décideurs publics, de favoriser l'élaboration de diagnostics communs, et d'irriguer les convictions de tous sans pour autant pouvoir déterminer la nature du compromis qui sera construit collectivement. Elle doit féconder et accompagner la dynamique collective qui permet d'imaginer, de décider et de réaliser des projets partagés.

Pour évoquer ce sujet passionnant, j'ai l'honneur et le plaisir de recevoir quatre intervenants : M. Luc Mathieu, secrétaire national de la CFDT, M. Éric Chevée, vice-président de la CPME, Mme Pascale d'Artois, directrice générale de l'AFPA, et M. Denis Piveteau, président adjoint de la section sociale du Conseil d'État.

Pour commencer notre séance, je donne la parole à M. Luc Mathieu, secrétaire national de la CFDT, qui est notamment en charge des dossiers politique économique, épargne salariale, rémunération et pouvoir d'achat, TPE, et numérique. Selon vous, M. Mathieu, de quels atouts les partenaires sociaux disposent-ils pour être des acteurs de la prospective ? Et quels atouts la CFDT met-elle en œuvre, avec quels objectifs et pour quelle finalité ?



Merci M. le président. Vous avez très bien défini ce qu'est la prospective. J'ajouterai que la prospective est d'abord tournée vers l'action et, de ce fait, se distingue quelque peu de la question de l'anticipation et de l'adaptation.

Pour une organisation syndicale, cela se traduit par des revendications ; ce que la CFDT fait depuis de très nombreuses années, par exemple en demandant l'inscription du développement économique dans un développement durable, ou en revendiquant la complémentaire santé pour tous, ou encore en visant la création d'un compte épargne-temps universel, ou en réclamant une réflexion commune avec les employeurs autour d'une nouvelle conception des modèles de production dans le contexte des transitions écologiques et numériques.

Dans cette approche, l'État lui aussi s'inscrit dans des actions nouvelles, par exemple, à travers le travail du commissariat au Plan. Les études de prospective territoriales de feu la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)<sup>142</sup> ont été extrêmement importantes à une certaine époque. France Stratégie reprend un peu aussi les attributions du Commissariat au Plan. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) lui-même joue un rôle dans la question de la prise en compte du futur ; ainsi qu'un certain nombre de Hauts Conseils dont certains déjà assumaient un rôle clairement de prospective, notamment le Haut Conseil de l'assurance maladie. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) est aussi un outil et un conseil qui a cette fonction-là, tandis que d'autres sont plus dans l'état des lieux, ou dans les diagnostics.

Dans tous les cas, notons que la question de la transversalité entre les différents acteurs reste difficile, ainsi que le manque de fluidification autour de ces sujets. Et notre conviction est que la démocratie sociale souffre actuellement d'un problème d'anticipation qui parasite la manière d'appréhender les réformes en provoquant notamment des conflits.

Bien que de nombreuses études fassent la démonstration qu'un dialogue social de qualité produit une meilleure performance des entreprises, il est quelque peu paradoxal de voir qu'aujourd'hui encore, dans beaucoup d'entreprises, il reste des idées reçues vivaces sur le syndicalisme, à savoir notamment que les syndicalistes et les syndicats ne servent à rien, que ce sont surtout des empêcheurs de tourner en rond, ou encore qu'ils s'occupent de choses qui ne les regardent pas comme la stratégie de l'entreprise et l'organisation du travail. Tout cela provoque de la conflictualité et fait que l'on agit souvent face au mur de la restructuration, ou du changement stratégique et avec de réelles difficultés pour développer la reconversion des salariés ou leurs compétences pour leur permettre de changer (éventuellement) de métier dans les meilleures conditions.

---

<sup>142</sup> Remplacée en 2014 par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui fusionnera en 2020 avec d'autres organismes pour créer l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).



La différence entre l'anticipation et la prospective est l'horizon temporel. La prospective concerne des horizons assez lointains. Les études prospectives territoriales de l'ANCT (anciennement la DATAR), du ministère des armées également grand champion de la prospective avec des études passionnantes, et de grandes entreprises concernent des engagements sur le temps long, à l'instar des fournisseurs d'énergie qui doivent construire des infrastructures à horizon lointain.

En matière de temps long, on notera également le sujet social majeur qui est celui des retraites. En 1991, préfacé par le Premier ministre Michel Rocard, il y a eu un livre blanc sur les retraites ; pourtant toutes les réformes qui ont eu lieu n'ont pas visé le long terme, mais se sont centrées sur le court terme. C'est d'autant plus paradoxal que depuis 1991 on aurait pu travailler collectivement sur ce sujet dont on connaît bien les données : progression de l'espérance de vie, augmentation significative de la durée de vie à la retraite, hausse de l'âge d'entrée dans la vie active en raison d'études plus longues et (surtout) de la difficulté des jeunes à intégrer le marché du travail de manière pérenne. Et puis, derrière cela, à l'autre bout de la chaîne, se pose la question des seniors avec l'intégration par les entreprises de la gestion de leurs effectifs par tranches d'âge depuis la fin des années 1970, ainsi que l'intégration par les salariés eux-mêmes de ce fait là. Dans l'entreprise où j'étais délégué syndical, un salarié est même venu me voir en me demandant quand une restructuration aurait-elle lieu afin qu'il puisse partir... Il y a une logique d'intégration du salarié dans l'entreprise qui fait qu'au final on se retrouve avec un temps de carrière utile : celui qui va déterminer votre partie de vie entre 25 et 50 ans. Si vous avez raté cette période dans votre carrière professionnelle, vous avez entaché de manière assez forte votre capacité à avoir une retraite tranquille. Cela s'accompagne de questions de pénibilité, d'usure professionnelle, de reconversion professionnelle, de qualité de vie au travail, de sens au travail.

Dans ce contexte, le COR élabore des exercices de prospective sur l'évolution du régime, la façon dont il doit bouger, mais ne travaille pas sur la partie précédant le départ en retraite. Or, le problème actuel est que si des salariés veulent partir plus tôt à la retraite, c'est parce qu'ils sont très réticents à allonger leur durée de vie active à cause de ces problèmes d'usure professionnelle, d'intégration des seniors dans l'entreprise, de reconversion, etc. Vous avez dit précédemment que l'on pouvait s'imaginer qu'il fallait d'abord régler un certain nombre de problèmes liés au travail : usure professionnelle, reconversion, etc., avant de traiter la question de la réforme des retraites, ce qui aurait peut-être permis de trouver des solutions alternatives. Mais ce n'est pas ce qu'il s'est passé, et cela a suscité un rejet bien regrettable, car si l'on avait fait un peu plus de prospective depuis un certain nombre d'années sur ce sujet, l'on aurait pu sans doute, comme cela a été le cas dans d'autres pays, procéder autrement et faire mieux. Ça c'est pour le niveau interprofessionnel, c'est-à-dire macroéconomique.

Mais l'on a aussi ce problème d'anticipation au niveau des branches professionnelles, qui éprouvent également des difficultés à assumer ce rôle d'anticipation. Quel que soit le secteur professionnel, les entreprises sont marquées par des transformations considérables (écologiques, numériques, etc.) qui ont un impact direct sur les compétences mises en œuvre dans les métiers et sur la manière dont on les exerce.



C'est pourquoi il y a un vrai travail à mener dans les branches professionnelles avec l'aide des observatoires des métiers sur ces sujets, y compris leurs impacts et leurs conséquences en matière de classification des emplois dans les conventions collectives.

Le sujet des branches a été abordé dans les séances précédentes, mais quand on regarde les chiffres l'on s'aperçoit qu'une branche professionnelle doit normalement réexaminer ses classifications tous les 5 ans, mais que 65 % des branches professionnelles ne le font pas dans ce délai, et près de 15 % ne l'ont pas fait depuis plus de 20 ans. C'est pourquoi on a peu à peu une perte de sens, parce que les conventions collectives servent aussi à donner du sens au parcours professionnel dans les sociétés de la branche qui fait défaut.

C'est un peu la même chose dans les entreprises en dépit des modifications introduites par la loi de 2013 sur la sécurisation de l'emploi<sup>143</sup> où l'on a créé la base de données économiques et sociales qui a cette vocation de donner des éléments au comité d'entreprise ou d'établissement, devenu comité social et économique (CSE)<sup>144</sup>, pour travailler sur cette anticipation et leur permettre d'avoir des exercices de projection dans des débats avec l'employeur autour de la question de la stratégie. Quand la loi de 2013 est sortie, j'étais enthousiaste et pensais qu'on allait pouvoir développer des activités intéressantes, et c'est l'inverse qui s'est produit, pour un certain nombre de raisons que je ne développerai pas ici, et cela a été une occasion manquée.

L'on est donc dans un système très ambivalent, et l'on prend souvent les choses à l'envers, y compris sur des sujets où la politique se mêle au travail que pourraient réaliser les partenaires sociaux.

### ***Le dialogue social territorial***

L'autre sujet que je souhaitais aborder en matière de prospective est la question du dialogue social territorial, évoqué précédemment par la vice-présidente de la région Bourgogne-Franche-Comté sur les aspects de formation professionnelle. Sur ce point, force est de constater que l'on reste toujours très jacobin : soit on négocie dans l'entreprise, soit on négocie à l'interprofessionnel ou dans les branches, c'est-à-dire à Paris. Autrement dit, ce qui se passe ou pourrait se passer en région ne compte pas. Or l'on ne peut régler certaines questions importantes que sur le territoire concerné comme, par exemple, la question de la mobilité sur les bassins d'emploi. Notons également que l'État n'a pas forcément besoin d'intervenir sur la question du dialogue social territorial entre les partenaires sociaux et les collectivités territoriales où l'on peut le cas échéant faire appel au préfet.

L'enjeu est d'importance dans la mesure où le dialogue social territorial n'existe pas ou existe inégalement sur un certain nombre de sujets comme, par exemple, celui de la formation professionnelle. Mais sur bien d'autres sujets, il n'existe pas ou n'est pas formalisé. Et à la CFDT nous revendiquons de travailler sur cet axe-là parce qu'il est de plus en plus pertinent de travailler au niveau des territoires.

143 Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

144 Le comité d'entreprise et les comités d'établissement ont été réformés, et leurs missions sont désormais intégrées à celles de l'instance unique représentative du personnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 : le comité social et économique (CSE).





Je terminerai mon intervention en évoquant l'article L. 1 du code du travail déjà abondamment évoqué. Cet article a beaucoup changé les choses, mais nous avons un certain nombre de critiques à son encontre. L'idée est de *véritablement* de laisser les objectifs à l'État, et les voies et moyens d'y arriver aux partenaires sociaux, car l'on sait bien que ce n'est pas exactement la manière dont cela se passe, et que la lettre d'orientation de l'article L. 1 se transforme de plus en plus, cela a été rappelé, en lettre de cadrage, ce qui pose problème. Tout comme le fait que, normalement, ce sont les partenaires sociaux qui définissent leur temps de négociation. Or, pour avoir participé à la négociation sur le partage de la valeur en 2022-2023, j'ai constaté que la pression sur les partenaires sociaux pour conclure au plus vite est très importante. Et on le voit tous les jours. Enfin, je ne reviens pas sur la question de la transposition qui a déjà été abordée.

Quant à la question des retraites, notons que c'est actuellement que l'on aborde les questions de l'usure professionnelle, des seniors, des reconversions et du compte épargne-temps universel en négociations interprofessionnelles, alors qu'on aurait dû le faire depuis longtemps. Mais la négociation est très difficile parce qu'autour de la table on ne parle pas exactement des mêmes choses, ni même du contexte devenu plus global ; alors que cela aurait sans doute été très différent si on l'avait fait d'une autre manière comme je l'ai évoqué précédemment.

---

**Thierry Beudet**

*Président du Conseil économique, social et environnemental,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup. Je me tourne maintenant vers M. Chevée, vice-président de la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) en charge des affaires sociales, et chef de file de la CPME lors des négociations des accords nationaux interprofessionnels. M. Chevée est membre du Conseil économique, social et environnemental depuis peu, et auparavant avait présidé le conseil économique, social et environnemental régional du Centre-Val de Loire et l'association des CESER de France.

Vous le soulignez souvent dans vos interventions : les évolutions du monde du travail sont rapides, voire brutales. Dans ce contexte, comment votre organisation mène-t-elle sa démarche de prospective, quelle relation a-t-elle avec l'État et, de manière générale, comment mieux impliquer les partenaires sociaux dans ses travaux de prospective ?

---

**Éric Chevée**

*Vice-président de la Confédération des petites et moyennes entreprises en charge des affaires sociales, membre du comité exécutif confédéral de la CPME nationale*

Merci M. le président. En effet, quand j'ai une tribune, je ne manque jamais de rappeler l'importance des PME et de la CPME. Je rappelle que la Confédération des petites et moyennes entreprises est l'organisation représentative des TPE-PME, c'est-à-dire de 243 000 entreprises, 122 fédérations professionnelles

et 112 territoires. C'est très important parce que nous vivons essentiellement au travers des 20 000 mandats que nous avons sur les territoires, dont à peu près 10 % au niveau national.

J'ai eu la chance d'avoir à la fois des mandats territoriaux importants au CESER Centre-Val de Loire, vous le rappeliez, mais aussi depuis un certain temps maintenant un mandat national confié par le président Asselin sur la négociation interprofessionnelle, en qualité de vice-président en charge des affaires sociales.

La première chose que je souhaite préciser est que le paritarisme peut être étendu en tripartisme, voire même en quadripartisme. Je commencerai d'ailleurs par le mandat territorial parce qu'il est intéressant. M. Luc Mathieu a rappelé que quelques organismes très savants se posent la question de la prospective. Mais savez-vous qu'au niveau territorial ce sont les Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER) qui font de la prospective depuis plus de cinquante ans ?

Il a fallu attendre cinquante ans pour que la loi « 3DS »<sup>145</sup> confirme cette mission spécifique des CESER dans la prospective territoriale, après que la Loi « NOTRE »<sup>146</sup> eut confirmé celle sur l'évaluation des politiques publiques en région. Nous avons donc maintenant des organisations en région qui sont à la fois en mesure de faire de la prospective, c'est-à-dire de réfléchir au temps long bien différent du temps de l'action politique, et de réfléchir en même temps à l'évaluation des politiques publiques. Il reste la question de l'embarquement des citoyens dans notre démarche, mais le CESE est plus avancé que les CESER en région. Je trouve qu'il est intéressant de prendre le sujet de ce point de vue : ce que nous, partenaires sociaux, faisons effectivement sur les territoires. Contrairement au CESE, les trois collèges des CESER n'ont pas été modifiés et le poids des partenaires sociaux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> collèges à l'intérieur des CESER est évidemment essentiel. Lorsque l'on travaille sur la schématisation régionale, et plus précisément sur les contrats de plan État-Région (CPER), le CESER est très présent au côté de l'État et de la Région.

Sur les sujets du développement économique et de l'emploi-formation, évoqués par la vice-présidente de la région Bourgogne-Franche-Comté, on retrouve aussi la question de la prospective territoriale : celle de l'emploi, du travail et de la formation dans la réflexion des comités régionaux emploi, formation, orientation professionnelle (CREFOP). Le projet d'accord qui est en cours de négociation prévoit d'ailleurs un paragraphe spécifique pour lier le niveau national et le niveau territorial, parce qu'il y a un moment où les décisions, les accords et les lois s'appliquent sur les territoires.

Dans les territoires, au sein des CREFOP, nous avons l'habitude du quadripartisme. Les CREFOP sont co-présidés par l'État et la région et sont co-vice-présidés par les syndicats de salariés et les organisations patronales. Cela permet de développer une vision prospective qui peut être déclinée au niveau des bassins d'emplois.

---

145 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

146 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.



D'ailleurs, les réformes récentes comme, par exemple, celle de France Travail, intègrent aussi ce quadripartisme. En effet, le projet d'accord que nous portons mentionne que la commission régionale de l'emploi, mise en place dans la réforme de France Travail, puisse s'intégrer au sein des CREFOP, afin que la notion d'étude prospective visant les questions d'emploi sur les territoires soit traitée de façon complètement cohérente. Les partenaires sociaux développent de plus en plus, au niveau des numéros uns des organisations syndicales et patronales, des relations avec l'association des régions de France. Ce quadripartisme progresse également dans des outils comme France compétences.

Au niveau du mandat national, j'en suis à ma treizième ou quatorzième négociation interprofessionnelle. À la CPME, lorsque nous commençons une négociation, nous basons sur une doctrine. Cela nous permet de projeter notre mandat, en essayant de ne pas dévier par rapport à une ligne que nous pourrions porter. En France, le paritarisme est décliné de façon très spécifique, ce qui nécessite de notre point de vue de s'appuyer sur une doctrine.

Ainsi, la doctrine de la CPME peut se résumer en trois points :

- le premier point est que l'État ne peut pas, et ne doit pas, tout faire. À côté de la nécessaire solidarité, plus ou moins forte selon les risques qui sont couverts, quel que soit le risque de protection sociale, et je l'entends au sens large, nous devons laisser place à la contractualisation, qui est une méthode de responsabilisation des acteurs, et répondre spécifiquement aux risques particuliers que supporte le salarié, l'individu, et le citoyen. Nous revendiquons, nous, partenaires sociaux, que sur les risques collectifs de l'entreprise et de ses salariés, nous puissions avoir, à côté de la solidarité, une relation contractuelle. C'est complémentaire de la base solidarité. C'est toujours dans ce cadre-là que nous nous positionnons, et cela vaut aussi pour l'assurance chômage. Dès lors que l'on est dans ce cadre-là, l'on comprend mieux comment placer les prises de position de la CPME ;

- le deuxième point est que le paritarisme est essentiel dans les TPE-PME. En effet, la mutualisation que génère le paritarisme nous permet de proposer les mêmes services à nos salariés que ceux proposés par les grandes entreprises. Sans cette mutualisation, nous ne pouvons pas être compétitifs en termes d'attractivité par rapport aux grandes entreprises, et nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir. Par exemple, si nous n'avions pas l'assurance chômage, nous serions incapables d'avoir un régime d'assurance chômage intégré, et nos salariés ne seraient pas protégés en cas de changement d'emploi ;

- le troisième et dernier point de notre doctrine est la question de la légitimité des partenaires sociaux lorsqu'il s'agit de l'entreprise. On aborde ici la question de l'articulation entre *démocratie sociale* et *démocratie politique*. Nous considérons que dans le champ de l'entreprise, à tout le moins, le paritarisme doit avoir le premier mot. C'est d'ailleurs ce que concrétise la loi « Larcher » de 2007<sup>147</sup>, comme nous l'a appelé le président Larcher.

---

147 Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007, préc.



## ***La contestation du paritarisme***

Force est de constater qu'une fois cette doctrine posée, le paritarisme a néanmoins été largement contesté ces dernières années, probablement pour des raisons qui tiennent à lui-même. Sans doute n'a-t-il pas suffisamment évolué. C'est pourquoi, avec le président Asselin, nous avons souhaité, dès 2019, une réforme sur le paritarisme de négociation et de gestion à travers trois principes clairs permettant sa modernisation :

- Le premier principe est la transparence absolument nécessaire, notamment sur les financements : un euro dépensé doit être un euro justifié. Sans doute y a-t-il encore des efforts à faire, mais l'accord national interprofessionnel du 14 avril 2022 est sur la table pour cela ;

- Le deuxième principe est la responsabilisation des acteurs à travers des « règles d'or » qui se fixeraient dans le domaine considéré, comme celles qui sont appliquées à l'Agirc-Arrco concernant la préservation d'un certain montant de réserves, afin de toujours disposer d'au moins six mois de pensions.

- Le troisième et dernier principe concerne l'indépendance des acteurs, sujet plus complexe parce qu'à la CPME, nous souhaitons nous affranchir de la garantie de l'État afin de conserver notre indépendance. C'est un point essentiel. Nous avons vu les dérives, notamment à l'assurance chômage, qui n'ont été possibles en termes d'endettement que parce qu'une garantie de l'État prenait en charge le risque. Nous pensons que le paritarisme doit se remettre en ordre de bataille pour pouvoir gérer de façon pérenne et prospective l'ensemble de ses missions, notamment celles sur le paritarisme de gestion.

## ***Le tripartisme***

J'en arrive maintenant au tripartisme avec la relation à l'État. M. Luc Mathieu a cité un certain nombre de mandats prospectifs que nous exerçons et qui nous permettent d'intégrer à nos réflexions la dimension prospective : France Travail, le COR, etc. Évidemment, les caisses de sécurité sociale ont toutes des commissions prospectives qui essaient d'imaginer l'avenir à long terme. Pour ce qui nous concerne, nous avons des représentants permanents auprès du Haut-Commissariat au plan, ou encore auprès des représentations ponctuelles : je pense à la mission Bozio-Wasmer<sup>148</sup> sur les aides fiscales ou sociales. Nous sommes évidemment très impliqués par l'intermédiaire de nos mandats sur ces réflexions, soit de court terme pour prendre des mesures immédiates, soit de long terme parce que mon sentiment sur la question des aides fiscales et sociales est qu'il vaut mieux s'inscrire dans la durée pour arriver à résoudre un problème aussi épineux. Et puisque nous sommes systématiquement consultés pour avis, il nous faut absolument développer une vision prospective assez claire permettant de donner des avis pertinents à intégrer dans les politiques publiques.

---

<sup>148</sup> Mission « relative à l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et à son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique ».



S'agissant de la question de la négociation et de la loi « Larcher », on notera que les ordonnances de 2017, même si je ne suis pas choqué par leurs conclusions, ont bousculé le paritarisme.

En 2018, un événement se produit avec l'accord national interprofessionnel (ANI) sur la formation professionnelle, rejeté le matin même de sa signature par la ministre de l'époque. Nous y avons vu une remise en cause très claire du paritarisme. La CPME a donc pris en compte cette problématique et mis sur la table la question de la transformation du paritarisme dont se sont saisis les partenaires sociaux pour arriver à l'ANI du 14 avril 2022.

Le président Larcher a rappelé que notre représentativité était parfois discutée. Ceci dit, elle n'est pas plus contestable que lorsqu'une élection politique se termine avec 20 ou 30 % de participation... Nous revendiquons de prendre notre part dans la démocratie sociale.

Quand nous avons travaillé sur l'ANI sur le paritarisme de 2022, la première chose que nous nous sommes demandés a été de savoir si nous allions proposer des modifications de l'article L. 1 du code du travail. Il y avait, par exemple, une vraie question sur le document d'orientation qui prévoyait de définir un diagnostic et de mentionner les principales options. Nous nous sommes demandé si l'on n'encadrerait pas trop le paritarisme en imposant déjà les principales options dans un document d'orientation, et par conséquent si l'on ne devait pas bloquer sur cette discussion.

Nous avons finalement choisi, entre partenaires sociaux, de ne pas proposer de modification législative, afin de ne pas en faire un accord qui nécessitait une transposition législative. En revanche, l'accord du 14 avril 2022 prévoit de mettre en place un agenda social. Cela vient réaffirmer les objectifs paritaires face à des objectifs sociaux que peut avoir le Gouvernement. Ces objectifs du Gouvernement sont certes légitimes, mais les partenaires sociaux revendiquent le fait que l'organisation de l'entreprise et de la branche professionnelle soient traitées de notre plein chef dans le cadre d'un agenda social permanent disposant d'un secrétariat permanent.

Nous avons défini ce qu'était la production de la négociation paritaire. Néanmoins, la transposition juste n'est pas toujours évidente. Pour exemple, un accord signé récemment sur les accidents du travail-maladies professionnelles est en attente pour une question de transposition, alors même qu'il est signé à l'unanimité des partenaires sociaux. Nous avons raté la marche de la première étape de la transposition et ne parvenons pas à nous mettre d'accord pour que cet ANI puisse s'appliquer pleinement.

En ce qui concerne l'accord que l'on a négocié avec M. Luc Mathieu sur le partage de la valeur, nous avons aussi à intégrer des principes juridico-constitutionnels que j'ai appris à connaître comme, par exemple, la question de l'incompétence négative qui nous a empêché de faire ce que l'on souhaitait.

Nous progressons aussi en droit en faisant du paritarisme et cela pose une difficulté. J'ai peur que du côté de l'administration, il existe parfois une forme d'« autocensure » dans la transposition. Je constate qu'il en existe quelquefois



beaucoup à l'écriture de certains décrets, textes ou amendements. Les partenaires sociaux ne sont pas des juristes qui écrivent un texte de droit : nous écrivons un texte d'accords, ce qui est très différent.

## **Conclusion**

Pour terminer, je souhaiterais citer deux sujets qui pourraient sans doute faire débat : la situation politique et l'abus des normes.

La première chose qui m'apparaît est que la situation politique n'est pas neutre vis-à-vis du paritarisme et qu'aujourd'hui nous sommes très écoutés. Le fait d'avoir une majorité relative à l'Assemblée nationale nous donne évidemment, à nous, partenaires sociaux, dans l'écriture de nos ANI, une responsabilité particulière, parce que l'on sait que pour faire évoluer une loi sociale, aujourd'hui, et lui faire passer un chemin parlementaire, il vaut mieux avoir un accord le plus large possible des partenaires sociaux. Ce n'est pas négligeable. On voit ainsi que la situation politique influe sur le paritarisme.

À l'inverse, il est moins facile pour les gouvernements de faire ce qu'ils veulent sur le sujet, notamment sur la question de la contribution éventuelle de l'Agirc-Arrco au bénéfice de la réforme des retraites. Là aussi, une expression paritaire bien portée fait qu'à l'Assemblée nationale, le Gouvernement est facilement contrecarré. La temporalité politique a aussi une influence majeure sur le paritarisme.

Le second sujet est qu'il y a en France, et au niveau européen, une tentation de la norme qui nous inquiète beaucoup. Je sais que ce sujet a été évoqué précédemment, mais je souhaitais néanmoins le signaler. Pour avancer sur une politique publique plusieurs possibilités existent : la normalisation d'un côté, et l'accompagnement de l'autre (c'est-à-dire le budget). Et justement, côté du budget, quand on n'a plus d'argent on a tendance à faire de la norme, comme on le constate avec la politique du logement qui, voulant promouvoir les économies d'énergie, a débouché sur les normes F et G (qui ont certainement leur utilité), ou sur la modification de MaPrimeRénov'. L'aspect budgétaire l'emporte, sans modification de la norme qui va avec. C'est là un vrai sujet dans notre réflexion prospective, surtout si j'en juge par le décrochage de l'Europe sur les vingt dernières années en matière de productivité, notamment en raison du poids de la norme.

Je terminerai sur ce beau sujet de débat en disant que le poids de la norme dans le décrochage, les normes européennes, et la « surtransposition » française nous inquiètent beaucoup pour l'avenir.

---

**Thierry Beaudet**

*Président du Conseil économique, social et environnemental,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup à nos deux premiers intervenants de nous avoir indiqué que la prospective était tournée vers l'action et que, selon les sujets, les travaux devaient être conduits à différentes échelles territoriales. Vous avez insisté sur l'importance de la proximité de la région à certains moments. Vous avez naturellement rappelé,



sur les sujets d'entreprises, que les partenaires sociaux sont pleinement légitimes pour être à la manœuvre d'une certaine manière sur des sujets de prospective.

Je me tourne maintenant du côté de la prospective de l'État pour laisser la parole à Mme Pascale d'Artois, directrice générale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). En préparant ce colloque, et en pensant à l'AFPA, j'ai spontanément pensé à la notion de cycle de formation, mais c'était naturellement une vision très réductrice puisque l'État vous délègue des travaux de prospective. Autrement dit, la prospective fait pleinement partie de votre mission de service public de formation. Comment vous en saisissez-vous ?

---

**Pascale d'Artois**

*Directrice générale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)*

Merci M. le président. Tout le monde en effet connaît l'AFPA, mais l'AFPA s'est beaucoup transformée depuis sept ans, et sa nouvelle stratégie est moins connue.

L'AFPA est née en 1948. Elle s'est transformée en établissement public industriel et commercial en 2017 et, dans le cadre de ce changement de statut avec un pied dans le public et un pied dans le privé, de nouvelles missions de service public lui ont été attribuées, notamment celles qui concernent la prospective. La mission de porter la politique du titre professionnel, la politique de certification du ministère du travail, est quant à elle plus ancienne.

De manière assez intelligente dans l'anticipation de ce qui allait peut-être se produire en termes de transition, nous avons des missions à la fois d'anticipation de l'évolution des métiers et des compétences, et d'emploi au plan national pour le compte des filières et des secteurs d'activités. Dans ce contexte, nous sommes chargés d'étudier et d'analyser de façon assez pragmatique les signaux faibles et les signaux forts de l'évolution des métiers.

Nous sommes chargés de mener des études nationales sur les secteurs qui bougent ou sont émergents, ou encore sur les filières stratégiques en mutation. Et l'on voit ici à quel point toute la prospective, qu'elle concerne l'emploi ou la formation, est totalement tirée par toutes les transitions à l'œuvre aujourd'hui. À tel point que cela peut poser problème, car l'on a à peine fini d'anticiper qu'une nouvelle rupture technologique peut arriver et remettre en cause les analyses. Nous travaillons de plus en plus sur des temps courts.

Pour donner un exemple, et cela rejoint votre interrogation du début, les études sur l'évolution des métiers portent sur le métier lui-même, mais aussi sur son attractivité. Ainsi, par exemple, nous avons travaillé sur la cybersécurité pour savoir pourquoi les jeunes n'ont pas forcément envie d'exercer ce type de métier. Pour ce faire, nous avons interrogé des milliers de jeunes et d'entreprises, et l'on a regardé ce qui manque pour que l'offre et la demande se rejoignent. Ainsi l'AFPA travaille-t-elle de plus en plus sur la problématique de la difficulté de la représentation de l'emploi et sur la façon dont on attire les individus à aller dans certains secteurs.



Ensuite, nous travaillons sur un deuxième axe : le volet territorial. Nous partons souvent d'une étude nationale pour analyser la façon dont les métiers se déploient au niveau territorial. Ce n'est pas l'AFPA qui s'autosaisit de la nature des études ; ce sont les services déconcentrés de l'État, du ministère du travail, qui nous saisissent ou, potentiellement, des branches professionnelles qui ont besoin de réfléchir ensemble, sur des sujets comme, par exemple, la création de nouvelles formations ou de nouveaux référentiels de formation. Ces travaux territoriaux sont très importants, parce qu'ils sont toujours tournés vers la mise en action des acteurs. Autour de la table, peuvent être présents le conseil régional, les opérateurs de compétences (OPCO) qui aident les branches à la mise en place de leur stratégie formation et certification. Nous réalisons des études qui ont pour objectif de définir des plans d'action concrets de mise en œuvre sur les territoires.

Ainsi, par exemple, au niveau territorial nous avons travaillé avec la branche professionnelle du recyclage, notamment avec la fédération patronale (FEDEREC) qui a, depuis des années, une problématique de capacité à fabriquer des compétences et avoir un outil de formation qui corresponde à l'implantation de ces entreprises au niveau national. L'une des études que nous avons menées avec eux concluait au besoin d'une agilité avec des plateaux techniques mobiles formation. Quand vous avez des plateaux techniques mobiles lourds qui se déplacent, cela ne s'effectue pas forcément facilement et nécessite une planification importante ; mais le gain pour les entreprises est majeur car la formation vient à elles... Nous avons aussi la possibilité de créer des simulateurs de formation. Cela fonctionne bien et permet de réaliser des économies de matière d'œuvres.

Si l'on ajoute à ce qui précède l'intégration des nouvelles technologies immersives et de l'intelligence artificielle, nous pouvons élaborer des jumeaux numériques<sup>149</sup> en fonction des besoins des entreprises. Par exemple, quand vous êtes formés sur le nucléaire, vous n'avez pas forcément le plateau dans un centre de formation et vous ne pouvez pas forcément accéder au site protégé. Les jumeaux numériques peuvent permettre de reconstituer le site et les process de l'entreprise et permettre l'apprentissage des gestes professionnels en toute sécurité.

Le troisième axe d'intervention concerne une démarche de formation-action que nous avons développée sous forme d'incubateurs de compétences. Après avoir constaté des besoins de nouvelles compétences, par exemple dans l'hydrogène ou le rétrofit des véhicules<sup>150</sup>, nous avons proposé d'anticiper la mise en place du plateau technique de formation qui devra, de toute façon, être prêt quand les emplois seront créés. Nous avons signé une convention de partenariat avec France Hydrogène et pouvons ainsi travailler avec ses 250 entreprises. Nous construisons ensemble les futurs plateaux techniques de formation, et nous demandons à des demandeurs d'emploi de tester avec nous la future certification qui aboutira si les tests sont concluants. Nous travaillons avec les entreprises pour fabriquer le plateau qui permettra d'attirer les demandeurs d'emploi et les actifs en reconversion à pouvoir choisir ce métier.

---

149 Réplique d'un objet, d'un système ou d'un processus sous une forme numérique.

150 Remplacer un moteur thermique (essence ou diesel) par un moteur électrique.





À ce jour, Nous disposons de quatorze incubateurs hydrogène sur l'ensemble du territoire. Et l'attente des conseils régionaux est assez forte sur ces nouveaux plateaux de formation.

Nous avons commencé en 2022 la mise en place des plateaux, la construction des référentiels de formation et des certifications, qui vont permettre d'attirer des publics sur des métiers qui ne sont pas encore attractifs. La création d'une qualification est un enjeu majeur pour l'attractivité d'un nouveau métier. C'est pour cette raison que la logique d'aller vite était présente pour l'hydrogène. Les plateaux sont prêts désormais, même si les créations d'emploi n'ont pas été aussi rapides et massives qu'attendues. En 2021, il y avait 3 500 emplois, l'on en attendait beaucoup plus, et on en a 6 500 aujourd'hui. L'emploi n'est pas venu aussi vite que le secteur l'attendait. Il n'y a pas encore de création d'emplois massive, mais grâce à une étude récente avec France Hydrogène nous avons pu préciser le besoin du secteur à 100 000 emplois en 2030. Cela signifie que l'on a un peu de retard sur la création d'emplois, mais ils vont arriver. Il y a parfois une difficulté à anticiper dans la bonne temporalité.

On imagine bien qu'un plateau technique hydrogène coûte cher. C'est pourquoi il est intéressant d'échanger au niveau territorial, pour éviter de construire dix plateaux techniques hydrogène au même endroit. Travailler en cohérence et en collectif, notamment au niveau du dialogue social territorial avec les offreurs de formation, permet de lancer des travaux de mutualisation des équipements de formation. Ce programme financé par l'État permet d'ouvrir ses plateaux techniques, notamment les plateaux de certification, aux autres offreurs de formation.

Ce programme incubateur de compétences existe sur tous les secteurs : la rénovation énergétique des bâtiments, les nouveaux métiers tertiaires, etc. Nous réalisons un grand nombre d'études à ce sujet. Depuis 2018, ce sont 230 études qui ont été réalisées dont 64 en 2024. Et, en même temps, nous révisons les titres professionnels pour qu'ils soient systématiquement mis à jour. Avant de former des stagiaires, il faut aussi former nos formateurs à l'évolution des métiers. Pour ce faire, 90 à 100 titres sont révisés chaque année.

---

**Thierry Beaudet**

*Président du Conseil économique, social et environnemental,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup Madame. Nous terminons notre séance avec Denis Piveteau, président adjoint de la section sociale du Conseil d'État qui, durant son parcours professionnel, s'est régulièrement occupé de prospective, par exemple en présidant la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, ou le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, ou encore au sein du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, instances associant toutes l'État et les partenaires sociaux. À partir de ces expériences, quels enseignements pouvez-vous nous faire partager, et comment le cas échéant peut-on améliorer encore les liens entre l'État et les partenaires sociaux en matière de prospective ?



Merci M. le président. C'est une question à laquelle je vais répondre de manière très consonante avec ce qui a été dit par vous-même en introduction et par les autres intervenants. La présence des partenaires sociaux dans les travaux de prospective existe et je l'ai rencontrée. Je peux en témoigner par les expériences que vous avez rappelées, dans l'échantillon des instances prospectives à thème social dans lesquelles je siége ou ai siégé, que j'ai présidées ou côtoyées de très près au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, au Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, mais aussi au Conseil national consultatif des personnes handicapées, au Conseil du travail social, au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, au COR, au Haut Conseil du financement de la protection sociale, et à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Au total, c'est une dizaine d'organismes dans ce champ qui peuvent revendiquer cette thématique de lieu de prospective, dans lequel sont présents les partenaires sociaux, les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national, interprofessionnelles en général, et des organisations professionnelles d'employeurs. Leur présence est indispensable, mais ils sont quelque peu dilués par la présence de représentants d'autres structures organisées de la société civile, associative, professionnelle, ordinale, politique, et beaucoup d'autres acteurs sociaux au sens large lesquels sont assez largement majoritaires, ce qui signifie que les partenaires sociaux traditionnels sont numériquement minoritaires.

C'est intéressant parce que M. Pascal Lagrue faisait cette remarque pour le nouveau Comité national pour l'emploi. Ce n'est pas le cas au Conseil économique, social et environnemental où un peu plus de la moitié des 175 membres sont issus d'organisations syndicales ou patronales. Quand on regarde dans les autres organismes cités, ils sont, par exemple, une dizaine sur les 160 membres du Conseil national consultatif des personnes handicapées. Je ne vais pas tous les passer en revue, mais j'ai fait l'exercice. Ainsi, s'agissant des autres organismes, ceux-ci représentent entre 10 et 15 % au maximum des membres.

Toutefois, il faut faire attention à ces proportions. D'abord, parce que le chiffre a peu de signification puisque les partenaires sociaux peuvent être présents d'autres manières. Par exemple, au sein d'un organe prospectif comme ceux que j'ai cités, il existe des caisses de protection sociale qui, vu leur gouvernance, assurent d'une certaine façon une présence indirecte des partenaires sociaux. De manière plus subtile quelquefois, comme au sein du Haut Conseil de l'âge, ce sont des organisations de retraités qui ont des liens étroits avec les organisations syndicales. Mais cela n'est pas le plus important, car l'on sait très bien qu'une expertise en prospective s'écoute aussi bien quand elle vient de 10 % des membres que quand elle vient de 40 % des membres. Donc, il ne faut pas donner trop d'importance à cette présence minoritaire. Ceci étant, pour avoir vécu dans d'autres lieux où le face à face entre représentants des employeurs et des salariés est plus que majoritaire, je constate que ce n'est pas la même dynamique de réflexion.



Quoi qu'il en soit, on notera que cette présence des partenaires sociaux dans les instances de prospective, quel que soit le nombre de représentants qu'ils peuvent afficher, est fondamentale. Cela a été souligné précédemment avec cette idée d'une prospective tournée vers l'action. Toute politique publique, le vice-président Tabuteau l'a dit aussi, toute perspective qu'on peut avoir l'ambition de tracer sur les évolutions de la société entraîne une mise en œuvre concrète, qui aura une incarnation professionnelle qu'il faudra traduire dans la réalité... avec les acteurs du monde professionnel.

Mme Pascale d'Artois vient de l'illustrer : solliciter certains métiers ou certaines organisations de travail conduit à des réorganisations de ressources entre des filières professionnelles, entre des secteurs professionnels et exige des formations, des diplômes nouveaux, etc. Tout cela est au cœur de l'expertise, de la compétence et de la légitimité des partenaires sociaux. Et donc une présence active, contributive, vigilante des partenaires sociaux dans tous les cercles où l'on réfléchit à l'avenir du pays est la condition de déploiement de n'importe quelle transformation de la société. D'ailleurs, si on dresse la liste les grands domaines de prospective telle que la dresse, par exemple, le Conseil national de la refondation (CNR) et les CNR thématiques, l'on peut dérouler tous les CNR thématiques de jeunesse, de logement, numérique pour constater, dans chacun de ces domaines, la traduction professionnelle évidente de toutes les projections que l'on peut être amené à faire. Pour ceux que je connais mieux, c'est-à-dire les domaines de la santé, du grand âge, de l'autonomie, de la pauvreté et de l'exclusion, c'est une évidence. C'est une traduction professionnelle qui justifie, qui impose, même si l'on est un dixième du collectif de prospective, la présence de partenaires sociaux si l'on veut ensuite être concret. C'est une présence qui garantit la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie.

D'une façon moins évidente, il doit être noté – et je l'entends dans les propos de M. Thierry Beaudet – qu'une forme d'hybridation des regards s'impose, même lorsque l'on place, comme je viens de le faire, l'exercice de la vie professionnelle au centre des enjeux de la prospective.

Je m'explique : tout exercice professionnel devra s'inscrire dans des environnements de logement, de santé, de transports, de services publics qui vont être déterminants et qui seront plus ou moins « capacitants » pour tous ces éléments des conditions de travail, qui donneront plus ou moins de pouvoir d'agir aux professionnels (chefs d'entreprises, employeurs, salariés) et qui donneront plus ou moins de capacités à tous ces éléments de conditions de travail (salaire, formation, parcours professionnel, qualité de vie au travail) qui sont au cœur de la compétence, de la légitimité et de l'expertise des partenaires sociaux.

Pour être bien compris, je prendrai une image et des preuves.

L'image : il ne sert à rien de faire de la prospective sur une cinquième branche de la Sécurité sociale relative à l'autonomie si l'on ne l'inscrit pas dans une vision globale du problème. On peut faire énormément de prospective sur des prestation d'aide à l'autonomie, mais si le secteur de l'aide à la personne n'attire



plus de candidats en raison de la grille salariale, de la pénibilité au travail et des perspectives professionnelles, votre prestation sera là pour payer des gens que vous ne trouvez pas. C'est pourquoi il est nécessaire de conduire très en amont la réflexion de prospective sur ce que sera la traduction en termes professionnels du risque en question.

Toujours pour continuer sur cette même image : imaginons que la prospective sur les prestations a su embarquer la dimension de la disponibilité effective de professionnels formés, il ne sert à rien d'avoir une auxiliaire de vie qui va pousser votre fauteuil roulant quand vous voulez sortir faire des courses si le fauteuil roulant ne rentre pas dans l'ascenseur, si les commerces ne sont pas accessibles, si rien n'est fait dans le quartier, dans la ville, dans la vie culturelle, dans la vie associative pour vous faire une place. La prestation sans professionnel est inutile, le professionnel sans environnement accessible aussi.

Mme Pascale d'Artois va donc réentendre des choses qu'elle vient de dire : cela réagit puissamment sur l'image et l'attractivité du métier. Et la boucle est bouclée. En prospective, on ne peut pas penser utilement les éléments constitutifs d'un dialogue social sur les enjeux professionnels si on ne les construit pas, si on ne les articule pas sur une réflexion prospective beaucoup plus large, sociétale, qui va embarquer de nombreux acteurs.

Quant aux preuves, pour rester sur des choses simples, j'ai eu la curiosité de reprendre les quatre derniers rapports, qui s'échelonnent entre fin 2023 et début 2024, de quatre instances prospectives parmi celles que j'ai citées, des rapports auxquels j'ai pu être amené à contribuer de près ou de loin. Cela éclaire, je crois, ce que je viens de dire :

- le rapport de février 2024 du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, intitulé *Bien vivre et vieillir dans l'autonomie à domicile*<sup>151</sup>, pose en prospective un concept très ambitieux de domicile « capacitant ». Le domicile n'est pas simplement le lieu géographique où vont s'exercer un certain nombre de métiers, il faut le penser comme un soutien au projet de vie à l'autonomie des personnes âgées. Un domicile pensé comme un tout, avec ses éléments architecturaux, ses éléments de domotique, ses éléments associés de service d'aide à domicile avec des répercussions inévitables sur le quartier. Pour résumer, il faut aborder la question du logement en proximité des professionnels de l'aide à la personne si l'on veut que le domicile les intègre dans une vision globalisée de ce qu'est un domicile « capacitant ». Autre point : la question de certains modes de vie collective : l'on vit chez soi sans être seul pour les personnes âgées qui font ce choix. Pour cela, on a des formations à prévoir, de nouveaux métiers pour accompagner ces modes de vie collective. Tout cela est intrinsèquement mêlé à une stratégie d'ensemble de l'accompagnement à domicile du grand âge. Cela génère un dialogue entre les représentants des salariés, des employeurs, mais aussi des soignants, des urbanistes, des représentants des collectivités locales, car il s'agit de répondre aux enjeux territoriaux dont parlait M. Luc Mathieu, le dialogue territorial est indispensable.

---

151 HCFEA, *Bien vivre et vieillir dans l'autonomie à domicile*, rapport adopté par le Conseil de l'âge, 20 février 2024.

- le deuxième rapport est le *Livre blanc du travail social* de novembre 2023 du Haut Conseil du travail social<sup>152</sup>. Il présente tout un développement original portant sur l'attractivité des métiers dans la transition écologique. Thierry Beaudet l'évoquait précédemment, parce que la transition climatique a des effets majorés sur toutes les populations qui sont accompagnées par les travailleurs sociaux.

Un très récent rapport de France Stratégie sur *Les incidences économiques de l'action pour le climat*<sup>153</sup> insiste, avec des mots très forts de Jean Pisani-Ferry<sup>154</sup>, sur le fait que cette transition est socialement régressive, parce qu'elle frappe les catégories les plus modestes qui sont les plus touchées par le renchérissement d'un certain nombre de dépenses contraintes : transport, nourriture, chauffage, etc. On a une crise écologique qui amplifie les inégalités sociales et crée des points de résistance qui compromettent la transition écologique. Comment en sortir ? Il y a une répercussion évidente sur le travail social : aller vers ce que les Anglo-Saxons appellent le « *green social work* ». Dans les pays du Nord l'on parle plutôt de « travail éco-social ». Ce qui est sûr est qu'il faut inventer toute une série de méthodes des intervenants sociaux qui prennent en compte l'environnement humain naturel de la personne avec des méthodes d'accompagnement plus collectives, collectivement responsabilisantes. On appelle cela le « travail social communautaire ». Il s'agit de nouveaux métiers tertiaires. Un dialogue est indispensable pour élaborer ce genre de réflexions entre des représentants d'employeurs, de salariés et de toute une série de cercles organisés de la société civile dans les champs d'économie sociale et solidaire, de la vie associative, de l'engagement citoyen, des collectivités territoriales.

- le troisième exemple est le rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie de février 2024<sup>155</sup> qui répond à une question posée par le Gouvernement de la « prospective des ressources humaines en santé pour l'accès aux soins sur tous les territoires », le grand classique des déserts médicaux. Le Gouvernement demandait au Haut Conseil de combien et de quels types de professionnels on aurait besoin sur les territoires. Le Haut Conseil fait une réponse qui prend le sujet de profil, en expliquant qu'il ne s'agit pas d'organiser la présence de professionnels sur les territoires, mais de garantir la santé de la population sur un territoire. Dans ce contexte, quel système de santé veut-on et avec quelle stratégie ? Quel service de santé veut-on ? Et surtout, quelles combinaisons de professionnels est-on en mesure d'assurer, pour quels services ? L'on peut articuler de mille façons, notamment en matière de prévention, l'intervention des professionnels ou de non-professionnels : il existe par exemple mille manières d'opérer des combinaisons de professionnels sur un territoire pour le suivi de grossesse d'une femme enceinte. Quelles sont les évolutions à attendre, compte tenu des innovations technologiques, des intelligences artificielles ? Là encore, l'articulation est nécessaire entre les problématiques classiques d'entreprises, de relations du travail, et les choix en matière de santé publique sur un territoire. Tout cela suppose un vrai dialogue entre les partenaires sociaux et un grand nombre d'acteurs.

152 HCTS, *Livre Blanc du travail social*, 2023.

153 J. Pisani-Ferry, S. Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, France Stratégie, rapport à la Première ministre, mai 2023.

154 Jean Pisani-Ferry (né en 1951), économiste français.

155 HCAAM, *Une prospective des ressources humaines en santé pour assurer l'équité d'accès aux soins sur tous les territoires*, rapport, février 2024.



- Enfin, l'on peut évoquer le rapport du Conseil de la CNSA de juillet 2023 : *Réflexions sur le modèle français de la fin de vie*<sup>156</sup>. Ceci n'est pas sans lien avec le débat qui va s'ouvrir au Parlement sur la loi sur l'aide à mourir, mais c'est plus large que cela. C'est une réflexion à la fois préparatoire à ce projet de loi et consécutive à tout ce qui a été vécu dans les EHPAD pendant la crise du Covid-19, s'agissant des personnels en EHPAD, de leurs conditions de travail et de formation, de l'attractivité des métiers, des rémunérations. C'est un changement qui est naturellement centralement celui des partenaires sociaux.

Mais dans ces mêmes moments de Covid-19, ceux qui les ont vécus en tant que familles ont mis en évidence des questions de coordination entre les EHPAD et les hôpitaux, des dilemmes éthiques qui dépassaient de beaucoup les modalités ordinaires de l'exercice professionnel, la place et le rôle respectifs des aidants familiaux, des aidants professionnels avec, dans les deux cas, des financements différents et des articulations qui n'étaient pas faciles à trouver avec, là encore, une interaction très étroite à organiser entre, si l'on veut penser en prospective l'exercice professionnel en EHPAD, les représentants des salariés, des employeurs, des associations de personnes âgées et des familles, des organismes financeurs des prestations légales, des représentants du monde sanitaire, des représentants des collectivités territoriales, etc.

Bref, pour répondre à la question, je dirai que la présence indispensable et objective des partenaires sociaux aux travaux de prospective est nécessaire, même au sein de cercles dans lesquels ils peuvent paraître un peu « dilués », car cette présence se fait dans l'intérêt même des champs qui sont les leurs, autrement dit qui sont décisifs pour l'effectivité des réformes à conduire.

---

**Thierry Beaudet**

*Président du Conseil économique, social et environnemental,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup. Avant de répondre aux questions du public, nos intervenants veulent-ils réagir aux propos de leurs collègues ?

---

**Pascale d'Artois**

*Directrice générale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)*

Les propos du président Piveteau font très fortement écho à une stratégie que l'on a mise en place depuis quelques années. J'évoquais précédemment les notions d'anticipation, de prospective et d'aide à l'ensemble des acteurs nationaux et territoriaux, afin d'anticiper les besoins en compétences, ou en volumétrie et la façon de faire. Or on crée des compétences avec les plateaux techniques de formation. Et quand on est organisme de formation du service public, car nous

---

<sup>156</sup> CNSA, *Contribution du Conseil de la CNSA à la réflexion sur le modèle français de la fin de vie*, juillet 2023.



sommes membres du service public de l'emploi (SPE)<sup>157</sup>, et que nous proposons des hébergements, de la restauration et l'accueil des personnes qui sont, par exemple, en précarité énergétique pour suivre une formation, nous pouvons fournir des solutions à des familles monoparentales en multi pédagogies, en mélangeant présentiel et distanciel, en créant des crèches d'insertion dans des centres de formation avec des lits financés par les départements réservés aux stagiaires qui sont très éloignés de l'emploi.

En fait, nous avons appelé cela « le village des solutions ». À côté de formateurs professionnels qui accompagnent jusqu'à la qualification, l'on coopère avec les acteurs du territoire qui existent. L'idée n'est pas de créer et de faire à la place de, mais de s'associer aux acteurs du logement, de la santé, de la mobilité, de la parentalité, de la garde d'enfants et de tous ceux qui s'occupent de l'inclusion numérique pour créer ensemble les solutions que nous ne pouvons pas avoir seuls.

Je pense que si à l'avenir nous ne sommes pas en coopération d'acteurs pour apporter des solutions, rien ne fonctionnera.

Ainsi, par exemple, à Lyon-Vénissieux quarante-neuf partenaires travaillent chaque jour ensemble. Nous sommes en bordure du quartier prioritaire de politique de la ville (QPV) à côté de Villeurbanne, et nous organisons des « cafés-culture » pour accompagner les personnes qui ne sont pas sorties de chez elle depuis très longtemps, afin de les aider à reprendre le chemin de l'emploi, ou à réfléchir sur la façon d'y arriver, notamment en accompagnant la naissance de leur identité professionnelle. Il s'agit d'actions concrètes. Ainsi, par exemple, si une personne ne souhaite pas travailler le samedi et le dimanche, il est inutile la former en tant que boulanger.

L'on essaie de travailler sur toutes les contraintes de la vie. Par exemple, nous avons une personne entrée dans un dispositif appelé « Prépa compétences », puis entrée ensuite en formation qualifiante, qui nous raconte un jour que son fils de 16 ans reste sur le canapé toute la journée à jouer à la console. Je lui ai répondu de venir avec lui, car nous avons des dispositifs avec nos partenaires qui prennent en charge et accompagnent les jeunes décrocheurs. Aujourd'hui, ce jeune homme est soudeur en CDI. Quand on est un service public, on ne peut pas s'arrêter uniquement au périmètre de la formation professionnelle.

Bien sûr, l'ADN de l'AFPA est d'accompagner les plus éloignés de l'emploi, mais je précise que les personnes les plus éloignées de l'emploi ne sont pas forcément les moins qualifiées. C'est pourquoi il faut créer des espaces, des lieux accueillants où les gens se sentent accompagnés ; qu'ils viennent pour une offre de service de mobilité, ou une offre de service au logement, nous sommes là pour les informer sur les parcours, les métiers d'avenir du territoire. L'on a d'ailleurs un petit atelier qui s'appelle « territoire facilitant » qui indique quels sont les emplois disponibles sur le territoire.

---

157 Le service public de l'emploi (SPE) rassemble les acteurs publics et privés chargés de la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.

Enfin, je souhaiterais donner un dernier exemple. Quand on est dans une communauté de communes, par exemple à Lamastre en Ardèche, où l'on est en semi-montagne, l'on met une heure et demie pour se rendre au Puy-en-Velay, ou presque deux heures pour aller soit à Valence, soit à Saint-Étienne, car sur place il n'y a pas d'activité en dehors du (peu de) travail saisonnier de tourisme. En revanche, on n'a pas d'offre de formation pour accompagner ceux qui pourraient travailler dans les services à la personne, alors même que la demande augmente en même temps que se développe l'habitat inclusif. Or, si l'on ne se penche pas sur ce sujet, si l'on n'agit pas, il ne se passera rien ; c'est-à-dire que la personne n'ira jamais chercher l'offre de formation qui est à deux heures parce qu'elle ne peut pas s'y rendre, et l'on ne développera pas non plus l'habitat inclusif parce qu'il n'y aura pas de personne pour s'en occuper.

L'AFPA s'est implantée à Lamastre. Cela coûte un peu cher, mais l'on accompagne tous les jeunes du territoire et les personnes motivées. On les accompagne à travailler leur mobilité pour aller au Puy-en-Velay, à Valence, à Saint-Étienne ; et l'on aide aussi à la relocalisation de l'activité quand c'est possible. Il existe un conseil de village où il y a une gouvernance, où les départements, France Travail, et les conseils régionaux sont présents ; et l'on essaie de travailler tous ensemble pour ne pas recréer des instances qui existent déjà.

---

**Luc Mathieu**

*Secrétaire national de la CFDT*

J'ai été totalement convaincu par votre brillante démonstration qui montre qu'il ne faut pas avoir peur de se confronter à la complexité des sujets. Cela pose la question du décroisement, car cela met en jeu de nombreuses personnes d'horizons différents. Or on a justement un problème de cloisonnement, chacun étant dans son silo. Cela nécessite aussi, si l'on veut que les partenaires sociaux puissent continuer à s'investir de manière importante sur ces sujets, des moyens. Notons que l'on n'a pas fait le bilan des ordonnances travail de 2017 parce que l'on commence à voir le vrai résultat qui est une faiblesse des structures syndicales territoriales. Cela va donc devenir de plus en plus compliquée, et j'alerte sur le fait que l'on ne trouvera bientôt plus de personnes prêtes à s'investir. L'État ferait bien de réfléchir à un vrai bilan des ordonnances de 2017 pour voir de quelle manière l'on peut faire autrement si l'on veut continuer à s'investir dans ces sujets.

---

**Éric Chevée**

*Vice-président de la Confédération des petites et moyennes entreprises en charge des affaires sociales, membre du comité exécutif confédéral de la CPME nationale*

Je souhaiterais ajouter un mot sur la place des partenaires sociaux dans tous ces organismes de discussion. Vous avez rappelé que nous n'étions pas forcément très nombreux, mais que nous pesons beaucoup. Je pense que pour les éléments prospectifs et tous les dispositifs de solidarité, les partenaires sociaux méritent d'être autour de la table avec leurs acquis et leur parole individuelle ou collective.





La CPME revendique très clairement que pour certains dispositifs, propres au paritarisme et à la gestion paritaire, nous soyons en responsabilité et en gestion, d'autant que, bien souvent, nous les finançons par la cotisation. Pour le reste, nous sommes d'accord pour être associés à d'autres en ce qui concerne les systèmes de solidarité, la réflexion et la vision prospective.

En revanche, lorsqu'il s'agit de gérer des outils paritaires, nous demandons à rester en responsabilité et à ne pas être contestés sur ce plan. C'est toute l'ambiguïté de l'assurance chômage aujourd'hui.

---

**Denis Piveteau**

*Président adjoint de la section sociale du Conseil d'État*

Pour répondre à M. Chevée, mon propos portait sur les dimensions prospectives, si tant est que l'on puisse complètement les dissocier de la mise en œuvre. Il reste quand même, et je trouve intéressantes les remarques faites à l'instant par Mme d'Artois et M. Mathieu, que cette question de l'hybridation, ou de moindre pilotage en silo, se pose avec beaucoup d'acuité en termes de gouvernance et de politique publique sociale, dans lesquelles les partenaires sociaux ont un rôle fondamental à jouer. L'exemple qui est donné par Mme d'Artois, qui porte un habitat dans lequel on trouve aussi bien des personnes âgées que des personnes ayant d'autres vulnérabilités et des accompagnants de ces mêmes personnes qui habitent sur place et qui sont en conversion professionnelle, le montre parfaitement : il se joue sur un même territoire, dans un même immeuble, à la fois une politique de logement social, une politique de réinsertion professionnelle et une politique en faveur du grand âge.

Dans ce contexte, comment donne-t-on de la cohérence à tout cela si l'on veut éviter la fiction d'un acteur global qui ferait tout ? Il y a peut-être aussi, dans la manière que l'on a de gérer nos instances de prospective et leur capacité à dialoguer – cela peut renvoyer aux CESER dont parlait M. Chevée –, les prolégomènes d'initiatives opérationnelles. L'on apprend à se parler aussi dans des cadres prospectifs, ce qui peut par la suite donner des idées de méthode pour la phase opérationnelle.

---

**Thierry Beaudet**

*Président du Conseil économique, social et environnemental,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci à tous. Nous allons prendre les questions du public.





# Échanges avec la salle

---

---

## *Question du public*

*Comment voyez-vous le développement des capacités d'analyse des partenaires sociaux pour qu'ils puissent apporter leurs réflexions à la vision décloisonnée des différentes politiques publiques ? M. Mathieu évoquait le problème du nombre de permanents syndicaux ou de syndicalistes qui acceptent de s'engager, mais il y a aussi celui des ressources documentaires. Notons qu'il s'agit également d'un défi pour les organisations patronales et pas seulement syndicales.*

---

## *Denis Piveteau*

*On peut avoir le sentiment d'une certaine déperdition dans des exercices prospectifs conduits par des organismes qui ne se parlent pas assez, ou qui n'obéissent pas à une démarche d'ensemble. C'est peut-être à Thierry Beaudet de répondre parce que le CESE peut avoir une vocation à créer cet effet de flottille. Je crois surtout que l'enjeu, au-delà des moyens, est de se garantir que l'on est capable de pousser la réflexion chaque fois que des arbitrages s'imposent entre diverses fonctions d'utilité collective.*

*Si vous avez un Haut Conseil qui pense à capter la ressource pour la maladie, un autre qui pense à capter la ressource collective pour la perte d'autonomie, et un troisième qui pense aux retraites, alors il n'y aurait que l'État qui serait en capacité de procéder à ces grands arbitrages. Or il n'y a pas de raison que le dialogue social ne puisse pas aussi porter sur des éléments d'arbitrages plus transversaux, plus globaux. Je pense qu'au-delà de la simple mobilisation des ressources et des capacités d'expertise, il y a aussi des enjeux de réflexion.*

---

## *Éric Chevée*

*Cette question de la prospective dans nos outils paritaires est développée et fait partie de la réflexion quotidienne. Dans tous les dispositifs de gestion paritaire, nous avons une commission prospective et des réflexions sur la façon dont elle va évoluer. Dans les OPCO, nous travaillons pour les branches professionnelles et avons des observatoires des métiers et des qualifications qui nous permettent de nous projeter un peu. Pour ce qui est de la formation, des métiers et des qualifications, cela est fait au niveau des branches professionnelles. Plus globalement, au niveau interprofessionnel, nous avons également cette réflexion sur les outils pour guider les décisions prises par nos conseils d'administration.*

*En revanche, nous sommes associés, et c'est normal, aux réflexions qui émergent au niveau national ou sur le territoire. Au niveau national, nous repérons les acteurs et y participons. Peut-être que plus ils sont nombreux, moins l'on peut*

y participer. Sur le plan territorial, nous avons des outils : les CESER. Les CESER travaillent dans des sections qui sont différentes des commissions, en ce sens qu'ils associent un tiers de membres extérieurs, généralement experts, dans les sections prospectives. Cela permet de bénéficier de toutes les compétences des services de l'État, ou des agences, pour les intégrer aux réflexions des partenaires sociaux et des associatifs. Notons qu'au CESE, il y a aussi le troisième collègue.

---

*Thierry Beaudet*

*Si la prospective est tournée vers l'action, si l'enjeu est la qualité de la décision publique, je pense que l'on aurait tort de considérer que, pour ce faire, il suffirait de réunir les expertises techniques savantes les plus pointues pour aboutir à de bonnes décisions publiques. Si tel était le cas, cela se saurait. L'on voit beaucoup de politiques publiques qui n'atteignent pas leur cible, ou qui ne sont pas comprises. L'acceptabilité des politiques publiques est une question importante, et je reste convaincu, notamment à travers mon expérience depuis le CESE, qu'à côté des expériences techniques les plus pointues, l'expertise d'usage, le savoir d'expérience sont des apports tout à fait considérables.*

*Précédemment, le président Piveteau a fait référence à des travaux sur la fin de vie. Il se trouve qu'au CESE, nous avons constitué et fait vivre une convention citoyenne sur la question de la fin de vie où ont travaillé, durant neuf week-ends de trois jours, cent quatre-vingt-cinq citoyens tirés au sort. Si vous créez les conditions d'une délibération véritable, c'est-à-dire que vous ne demandez pas un avis, et si vous créez les conditions du socle documentaire dont vous avez parlé, les conditions de l'appropriation du sujet, alors des citoyens ordinaires peuvent délibérer de façon apaisée de sujets extraordinairement complexes qui divisent. De ce point de vue, je crois beaucoup à l'hybridation des regards qui a été évoquée.*

---

*Denis Piveteau*

*Dans ce contexte, vous admettez qu'il y a un enjeu de moyens. Cela ne s'improvise pas.*

---

*Luc Mathieu*

*Il existe bien sûr un enjeu de moyens, mais il y a aussi un enjeu de crédibilité. En ce qui concerne les conventions citoyennes qui ont été réunies, que ce soit sur la transition écologique ou la fin de vie, il ne faut pas simplement demander à des citoyens de travailler pendant je ne sais combien de week-ends, mais il faut aussi accepter le matériau qui en ressort pour ce qu'il est. On ne peut pas avoir des engagements comme avait eu le Président de la République sur un certain nombre de sujets, en disant qu'il allait tout prendre et tout appliquer, et qu'au final on n'applique rien du tout, car cela remet en question la crédibilité de toute la démarche.*

*Or, à titre personnel, je crois beaucoup aux conventions citoyennes, parce que c'est vraiment une manière nouvelle de prendre les sujets à bras le corps. D'ailleurs, les exemples qui ont été mis en œuvre ont donné des résultats tout à fait intéressants, mais ensuite il faut que l'État accepte le résultat comme étant quelque chose qu'il doit mettre en œuvre ; ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.*

---

### *Question du public*

*Faire remonter les capacités cognitives, les solidifier, que ce soit dans le secteur public ou privé, est une excellente démarche, mais quid des moyens ? Autrement dit, comment met-on concrètement cela en œuvre ? Comment donner aux salariés, en tous cas aux personnes concernées, le temps d'acquiescer ces capacités cognitives et analytiques, par exemple sur le sujet de l'intelligence artificielle (IA) où l'on a besoin de comprendre comment cela fonctionne, afin de pouvoir contrôler l'usage de tels outils et en limiter les risques ? Que fait-on concrètement sur ces questions de moyens ?*

---

### *Éric Chevée*

*Généralement, lorsque l'on parle de moyens, on se tourne vers les patrons. Il faut d'abord trouver des personnes intéressées, car il va falloir s'impliquer dans ces mandats (souvent passionnants). Or si vous n'êtes pas motivés au départ, ce sera compliqué de s'y investir. La question est donc d'abord de trouver les bons mandataires de façon à suivre ces sujets. Ensuite, un certain nombre de dispositions sont prises pour ce qui est des moyens dans les entreprises, mais limités aux sujets de l'entreprise, ou de la branche professionnelle, voire au niveau interprofessionnel. Au-delà, certains moyens sont associés aux mandats ou à la mission comme, par exemple, au CESE ou dans les CESER. Mais tout ne se polarise pas là-dessus.*

---

### **Thierry Beaudet**

*Président du Conseil économique, social et environnemental,  
modérateur de la table ronde*

Nous sommes arrivés à la fin de cette table ronde. Je remercie bien vivement nos intervenants et le public pour son écoute et sa participation active à cette séance.





## **Francis Lamy**

*Président de la section sociale du Conseil d'État*

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, Francis Lamy est ancien élève de l'ENA (promotion « Fernand Braudel », 1985). Il débute sa carrière en tant qu'auditeur au Conseil d'État (1987), puis maître des requêtes (1990). Conseiller technique au cabinet du Premier ministre Édouard Balladur (1993-1995), il est ensuite nommé conseiller juridique du Conseil supérieur de l'audiovisuel (1995-1998), puis médiateur du cinéma (1996-2006). Francis Lamy a été commissaire du Gouvernement devant les formations contentieuses du Conseil d'État de 1990 à 1993, puis de 1996 à 2002. Nommé conseiller d'État en 2005, il devient préfet de la Haute-Saône en 2006, préfet des Alpes-Maritimes en 2008, puis préfet de la région Auvergne en 2011. De retour au Conseil d'État en 2012, il préside la Commission nationale des sanctions (2013-2023) et le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (2018-2022), ainsi que la commission de contrôle du référendum sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie en 2018, 2020 et 2021. Président adjoint de la section de l'intérieur du Conseil d'État, de 2016 à 2023, il est nommé président de la section sociale en août 2023.

---

Monsieur le président du Conseil économique, social et environnemental,  
Madame la députée,  
Madame la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération,  
Mesdames et Messieurs,

Merci beaucoup à chacun d'entre vous pour sa contribution à cette journée d'échanges sur un sujet qui, avec les débats sur la réforme du chômage et les réserves des complémentaires de retraites, est au cœur de l'actualité sociale.

Je souhaite aussi souligner la richesse des interventions, qui s'appuient sur des expériences et des points de vue différents, et je ne doute pas qu'elles nourriront la réflexion des uns et des autres et qu'elles seront aussi utiles à l'action.

En remarque liminaire, permettez-moi d'évoquer une expérience personnelle. L'on a parlé de négociations entre partenaires sociaux au niveau interprofessionnel ou de branches, de négociations d'entreprises. Je mentionnerai aussi cette négociation particulière qui est celle qui s'engage dans une situation de crise, dans un conflit social au sein d'une entreprise qui, pour des raisons diverses, a un certain retentissement ou est d'une certaine gravité. Ses acteurs se tournent vers l'État, c'est-à-dire, dans le département, le préfet. À l'occasion de l'exercice de ces fonctions, j'ai eu à connaître par exemple des conflits sociaux qui portaient

sur des sujets aussi différents que le changement de cadencement des trains, avec un blocage généralisé de la circulation ferroviaire, des menaces de fermetures d'entreprises, avec des conflits sociaux très difficiles mettant en jeu le sort de salariés et de leurs familles, des risques de pollution. Si dans ces situations conflictuelles particulières on se tourne assez naturellement vers le préfet, c'est parce que celui-ci a en réalité trois casquettes complémentaires et qui s'additionnent utilement.

Il est d'abord le représentant du Gouvernement, et quand une situation est grave, il est utile de pouvoir s'adresser au représentant territorial du Gouvernement.

Ensuite, il est aussi le représentant de l'État et, à ce titre, il présente des garanties d'impartialité, de sérieux, d'objectivité, d'engagement et de disponibilité.

Enfin, il se situe au centre d'un réseau de relations d'opérateurs et de services, aussi bien nationaux que territoriaux, de l'État.

Ce sont ces trois fonctions incarnées par la même personne qui inspirent la confiance et donnent l'espoir d'une issue, et font que généralement, dans des situations paroxystiques, il est regardé comme le seul responsable public pouvant réunir tout le monde autour de la table.

En conclusion de cette journée de colloque, je souhaiterais mettre en perspective quelques éléments des échanges entre intervenants, et intervenants et le public qui ont eu lieu au cours des trois tables rondes.

Trois points ont retenu mon attention : d'une part, les évolutions qui se dégagent ; d'autre part, l'État et les partenaires sociaux avec l'équilibre entre démocratie politique et démocratie sociale ; enfin, la vitalité de la démocratie sociale qui est autant un atout qu'une nécessité.

## **1. Les évolutions contemporaines**

Si l'on prend les deux grands sujets qui nous ont occupés : le paritarisme de négociation et le paritarisme de gestion, parfois avec des éléments de tripartisme, il est assez frappant de constater à quel point il y a des évolutions contradictoires, voire presque contraires entre les régimes sociaux et la production du droit du travail.

S'agissant des régimes sociaux soumis au paritarisme de gestion, il est frappant d'y constater le poids croissant de l'État. Comme l'a souligné le vice-président du Conseil d'État dans son discours d'ouverture, c'est là toute l'histoire de la Sécurité sociale, depuis sa mise en place sous l'inspiration de Pierre Laroque, avec ces étapes sur lesquelles je ne reviendrai pas.

Notons toutefois que le recul du poids des partenaires sociaux dans la gestion de la Sécurité sociale n'est pas seulement dû au fait que l'État y a occupé une place toujours plus grande, qui était d'ailleurs très forte dès le début, mais est aussi lié au phénomène – général dans les grandes organisations – de montée en puissance de la « technostructure » de la Sécurité sociale. Ce terme n'est pas péjoratif dans mon propos et désigne à la fois les directeurs de caisses, leurs collaborateurs, et





les services administratifs qui ont progressivement, au fil des ans, acquis une place prédominante dans la gestion de la Sécurité sociale.

Je me souviens, pour avoir exercé des fonctions de chargé de mission auprès du directeur de la caisse primaire d'assurance maladie de la Loire, il y a fort longtemps, que la marge de manœuvre des partenaires sociaux se limitait au budget d'aide sociale avec des sommes relativement modiques en jeu. Dans ce cadre, limité, les représentants des partenaires sociaux assuraient leur rôle avec un très grand sens de l'équité et beaucoup d'humanité.

J'ai le souvenir aussi d'une certaine forme de poids que la démocratie sociale faisait à son tour peser sur la technocratie. L'on m'avait dit alors que tous les directeurs de caisses primaires d'assurance maladie étaient FO, sauf un « original » qui était CFDT. Cela révélait une différence de nature avec la fonction publique de l'État.

Si l'on en vient à un sujet qui est dans l'actualité, il y a l'intervention croissante de l'État dans les régimes qui, au départ, sont purement conventionnels : régimes de retraite complémentaire, assurance chômage ou fonds de la formation professionnelle. Sur ces sujets, les lignes bougent, notamment depuis quelques années, car quand un régime est bien géré, c'est-à-dire excédentaire avec de fortes réserves, il suscite la convoitise de l'État comme, par exemple, l'Agirc-Arrco.

Il y a aussi ce que l'on observe sur l'assurance chômage, avec une intervention récente du ministre de l'économie prenant publiquement parti en faveur d'une « reprise en main » par l'État. Nous avons entendu précédemment que le président du Sénat, Monsieur Gérard Larcher, a exprimé un point de vue très différent, pour ne pas dire contraire. Cela montre que l'on est sans doute à la croisée des chemins. Même si les choses ne sont pas figées, avec le recul on ne peut que relever le poids croissant de l'État sur ces régimes au point que certains auteurs n'hésitent pas à parler de la fin du paritarisme. Les masses financières en jeu, leur impact sur les comptes publics, les intrications des prestations servies avec des politiques publiques rendaient inévitable cette évolution.

Le droit du travail a, quant à lui, connu une évolution inverse.

L'on est parti d'un système « à la française » « légitimé », qui n'est certes pas propre au droit du travail puisqu'on le retrouve dans d'autres domaines, pour arriver à une place croissante faite au contrat, à la négociation collective depuis près de 40 ans. C'est un mouvement extrêmement profond de contractualisation, de décentralisation de la production du droit du travail, de responsabilisation des acteurs concernés, où conventions d'entreprises et conventions de branches constituent un système bien rodé qui occupe de plus en plus de place – et dans lequel le droit d'origine étatique recule, même si l'État a un certain pouvoir d'arbitre et d'encadrement comme l'a souligné Monsieur Gravouil.

Ces évolutions contraires entre régimes sociaux d'un côté, et droit du travail de l'autre, ne sont bien sûr pas aussi uniformes et unidirectionnelles. Les évolutions peuvent être plus ou moins contrastées, il y a eu parfois des allers-



retours, il y a eu aussi des points de recoupement entre paritarisme de gestion et paritarisme de négociation.

## **2. L'État et les partenaires sociaux**

Sur le sujet démocratie sociale - démocratie politique, plusieurs intervenants ont souligné l'importance et la légitimité de l'intervention de la démocratie politique, au sens du législateur et du pouvoir exécutif, du fait des choix des électeurs dont ils procèdent, de leurs compétences constitutionnelles, et aussi du fait que l'on est aujourd'hui dans un monde ouvert et interdépendant où la contribution des régimes sociaux à la fois aux déficits, à l'augmentation de la dépense publique, et à l'endettement implique, pour des raisons évidentes, que l'État s'engage à travers un contrôle toujours plus important. C'est l'histoire des réformes successives de la Sécurité sociale. C'est aussi l'origine des lettres de cadrage évoquées précédemment qui sont adressées au gestionnaire de l'Unedic. Tout cela a été extrêmement structurant et a transformé profondément le paritarisme de gestion.

Et dans l'exercice de leurs compétences les institutions démocratiques, comme le rappelait le président Larcher, ont le dernier mot. Il faut aussi constater que dans le cadre de la démocratie politique des choix ont été faits qui ont eu pour conséquence d'affaiblir le socle sur lequel reposait une certaine démocratie sociale, un mode de gestion des régimes sociaux, la gestion par les assurés sociaux, puis la gestion paritaire (ou impliquant également l'État) qui se basait sur un système cohérent de prestations à destination des salariés et de financement par un système de cotisations sur les salaires. Des choix politiques ont été faits afin d'introduire une dose de financement autre que les cotisations sociales avec la CSG, impôt affecté au financement de la Sécurité sociale. On notera également un mouvement d'universalisation des prestations qui ne s'est pas limité à la Sécurité sociale puisque, dans le domaine de l'assurance chômage, par exemple, des ouvertures ont été faites au profit des indépendants. Ces choix ont distendu le lien travail/recettes/prestations, et ont conduit à s'interroger sur la place des représentants des salariés et employeurs dans la gestion des régimes sociaux et contribué, par-là, à un certain affaiblissement de la démocratie sociale.

Quant au droit du travail, les gouvernements, quelles que soient leurs orientations politiques, ont tous eu la volonté de desserrer l'emprise de la loi ; je l'évoquais à l'instant au profit de la convention collective mieux à même, dans notre société complexe et diverse, de parvenir à des règles adaptées. Madame Sautejeau nous disait que les partenaires sociaux sont les mieux placés pour prévoir, mettre en place et concevoir des règles adaptées à des situations complexes ou d'une grande diversité, sachant aussi que les partenaires sociaux sont bien placés pour percevoir les aspirations des intéressés qu'ils représentent sur un certain nombre de sujets, et qu'ils peuvent aussi être des facilitateurs d'accompagnement des mutations économiques. C'est là une transformation très profonde du droit du travail de ces dernières années : ne pas seulement faire mieux, mais pouvoir aussi faire différent, par exemple pour mieux accompagner les difficultés que l'on traverse. C'est un mode de régulation du droit du travail plus souple et responsabilisant et Hubert Mongon, le délégué général de l'UIMM, donnait l'exemple de l'adaptation du



droit du travail conventionnel dans des situations de crise, avec des réactions très rapides au moment de la crise du Covid-19 pour négocier sur le télétravail ou sur d'autres sujets qui intéressaient la santé et le travail des salariés.

### **3. La vitalité de la démocratie sociale**

La vitalité de notre démocratie sociale est un atout autant qu'une nécessité, et je pense qu'il y a un très large *consensus* sur ce point, exprimé notamment par le président du CESE Thierry Beaudet.

Le vice-président du Conseil d'État Tabuteau l'a dit en ouverture de ce colloque : les titulaires de mandats représentatifs sociaux sont environ un demi-million de personnes. Je souligne combien il est frappant de constater que ce nombre est du même ordre de grandeur que celui de l'ensemble des élus nationaux et territoriaux qui rassemble quelques 560 000 personnes.

Ces titulaires de mandats représentatifs sociaux constituent une richesse humaine considérable, qui consacre une part très importante de son temps, de son énergie à défendre des intérêts collectifs. Les intervenants se sont interrogés sur la différence entre la défense des intérêts collectifs et celle de l'intérêt général. On peut dire que les partenaires sociaux défendent des intérêts collectifs, comme Monsieur Lagrue l'a souligné. On peut aussi considérer qu'à travers cette défense et dans un cadre qui permet la confrontation des différents points de vue et favorise l'accord, ils concourent au bien commun. Mais en cas de tension très forte, ou lorsqu'il faut trancher, c'est à l'État de décider en fonction de son appréciation de l'intérêt général, éclairé par le contexte social que peuvent lui indiquer les partenaires sociaux pour sa bonne information.

Les partenaires sociaux représentent le monde du travail et de l'entreprise et, à ce titre, possèdent une légitimité propre qu'ils tiennent de leurs mandats pour la défense de leurs intérêts. Mais ils sont souvent aussi des experts comme l'a dit Luc Matthieu. Je le vois moi-même, en tant que président de la commission générale du Conseil d'orientation des conditions de travail : l'expertise des représentants des syndicats de salariés et des syndicats d'employeurs y est particulièrement précieuse pour la bonne préparation des projets de loi ou de décrets qui peuvent être complexes, car ils portent souvent sur des questions très techniques essentielles pour la protection de la sécurité des travailleurs.

Les partenaires sociaux sont également connaisseurs des réalités sociales et économiques des territoires dont ils sont issus. C'est pourquoi leur présence dans les organismes en charge de la prospective est indispensable et précieuse, comme l'a rappelé le président Denis Piveteau. Leur participation irrigue, non seulement, les conseils pour les diriger ou y être représentés dans des organismes sociaux, mais aussi un ensemble d'institutions, à commencer par la troisième chambre de la République : le Conseil économique, social et environnemental (CESE), avec également les CESE régionaux (CESER) qui se sont développés et qui ont étendu leurs compétences, comme l'a rappelé Monsieur Chevée, puisqu'ils ont maintenant un rôle clairement de prospective.



Notons qu'il existe une expertise dans les territoires à laquelle on ne pense pas suffisamment, qui est à la main de l'État et qui tient à l'existence de services et d'opérateurs de l'État dans les territoires qui couvrent à peu près tous les champs de politiques publiques – économie, emploi, industrie, travail, sécurité, environnement, éducation et enseignement supérieur, santé, etc. – et qui ont la connaissance de la réalité du territoire dans lequel ils sont implantés. Comme on n'y pense pas assez, les collectivités territoriales qui souhaitent faire de la prospective sur un territoire ont recours à des cabinets de conseils qui, trop souvent, ont tendance à trouver la source de leur inspiration dans des rapports qu'ils ont fait pour d'autres territoires.

Ces expertises de l'État peuvent être mobilisées de façon croisée en appui des collectivités territoriales pour des projets de territoires. Et je pense qu'il pourrait y avoir aussi des coopérations sur des thèmes sociaux, en se mettant bien sûr d'accord avec les CESER dont c'est le rôle dans les territoires et les partenaires sociaux.

Comment conforter la vitalité des partenaires sociaux ? C'est bien sûr l'affaire des salariés et des employeurs. S'agissant de la participation aux élections, il y a à l'évidence une marge de progrès. Je souhaiterais insister sur le fait que c'est d'abord une question d'état d'esprit. Il ne suffit pas de modifier la loi, de donner plus de pouvoir aux uns et aux autres, de donner davantage de marge de négociation, encore faut-il qu'il y ait un état d'esprit et une volonté des partenaires sociaux. Madame Océane Godard, vice-présidente du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, dans l'exercice de ses responsabilités, l'a bien précisé. C'est aussi un état d'esprit qui doit inspirer la négociation collective pour lui donner toute la place qui doit être la sienne. Dans ce contexte, Madame Sautejeau a souligné l'importance, notamment lorsque l'on est dans des négociations de branches complexes, voire difficiles dans un contexte de restructuration, d'arriver à développer une culture commune et à tenir un langage commun tant les sujets sont complexes et variés.

Le progrès dans ce domaine c'est d'abord la reconnaissance de son interlocuteur et l'acceptation de la discussion et donc des désaccords. Il s'agit de prendre le temps, cela a été souligné précédemment, pour éviter d'en perdre trop après. La difficulté est que souvent, dans l'action, on agit parfois dans la précipitation, sans le recul nécessaire à une bonne réflexion. C'est pourquoi il faut prendre le temps de la discussion, même en cas de fatigue, de tension ou de lassitude, en se concentrant sur sa tâche, il faut écouter l'expression des désaccords de ses interlocuteurs et prendre le temps d'imaginer des solutions innovantes, savoir sortir des sentiers battus.

Dans le domaine de la négociation collective c'est une approche assez peu développée, mais l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) la préconise ; on pourrait recourir à l'expérimentation, même si cela peut poser des questions juridiques nouvelles.



Dans le domaine de la production de la norme de travail, cela a été souligné par le président Larcher et Monsieur Mongon, il y a, pour la convention, l'avantage de la stabilité par rapport à la norme étatique, notamment législative, qui permet de créer une norme sociale durable, ce qui est important. Pour utiliser les marges qu'offre la législation, Monsieur Romain invitait les partenaires sociaux à s'en saisir et se les approprier. Mais de nombreuses réformes ont eu lieu ces dernières années sur des sujets complexes qu'il faut digérer avant d'en utiliser pleinement toutes les possibilités.

Pour conforter la vitalité de la démocratie sociale, l'État doit, à tous les niveaux, accorder toute sa considération aux partenaires sociaux et à leur rôle. C'est essentiel, comme le rappelait le président Jean-Denis Combrexelle dans son rapport de 2015 sur *La négociation collective, le travail et l'emploi*, salué par plusieurs intervenants, rapport qui exprimait une vision stratégique de l'évolution du droit du travail et qui a eu une incidence importante sur les réformes qui ont suivi.

Chacun s'est accordé à dire enfin combien la promotion de la négociation collective a été mise en avant par la réforme législative de 2007 et que l'article L. 1 du code du travail lui donne un cadre procédural qu'il faut faire vivre. Ce cadre procédural pourrait sûrement vivre davantage et mieux, comme le soulignait maître Lyon-Caen au début de son intervention, mais il vit. Et comme le disait le président Jean-Denis Combrexelle, il y a un avant et un après l'article L. 1 du code du travail. Dans l'histoire de l'État et des partenaires sociaux, l'article L. 1 est assurément une étape extrêmement importante avec ce principe de *concertation préalable*.

Terminant mes propos par ce beau mot de « concertation », tels sont, Mesdames et Messieurs, quelques-uns des éléments de nos échanges que je souhaitais retenir, en adressant à nouveau à chacun mes très vifs remerciements.





# ANNEXES







# 1. Normes applicables

## 1.1. Conseil économique, social et environnemental

Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental

### Article 1er

Le Conseil économique, social et environnemental est auprès des pouvoirs publics une assemblée consultative.

Représentant les principales activités du pays, le Conseil favorise leur collaboration et assure leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.

Il examine les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et recommande les adaptations qui lui paraissent nécessaires.

Pour l'exercice de ses attributions, le Conseil peut consulter, après information des collectivités territoriales ou de leurs groupements concernés, une ou plusieurs instances consultatives créées auprès de ces collectivités ou groupements.

Il promeut une politique de dialogue et de coopération avec ses homologues européens et étrangers.

### Article 7

I. - Le Conseil économique, social et environnemental est composé de cent soixante-quinze membres. Il comprend :

1° Cinquante-deux représentants des salariés ;

2° Cinquante-deux représentants des entreprises, des exploitants agricoles, des artisans, des professions libérales, des mutuelles, des coopératives et des chambres consulaires ;

3° Quarante-cinq représentants au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, dont huit représentants des outre-mer ;

4° Vingt-six représentants au titre de la protection de la nature et de l'environnement.

II.- Les membres mentionnés aux 1° et 2° du I sont désignés, pour chaque catégorie, par les organisations syndicales et professionnelles les plus représentatives ainsi que par les établissements fédérateurs des réseaux consulaires.

Un comité composé de trois députés désignés par le président de l'Assemblée nationale et de trois sénateurs désignés par le président du Sénat, de manière à assurer une représentation pluraliste, ainsi que de trois membres du Conseil économique, social et environnemental désignés par le président du Conseil économique, social et environnemental, d'un membre du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État et d'un magistrat de la Cour des comptes désigné par le premier président de la Cour des comptes est chargé de proposer, au plus tard six mois avant la fin de chaque mandature, des évolutions de la

composition du Conseil. Un décret en Conseil d'État précise la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil. Chaque organisation ou autorité veille à ce que la différence entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes qu'elle désigne ou propose ne soit pas supérieure à un.

III.- Les membres du Conseil sont répartis en groupes dans les conditions fixées par son règlement.

### Décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 fixant la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental

#### Article 2

Les cinquante-deux représentants des salariés sont désignés ainsi qu'il suit :

- quatorze représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail ;
- quatorze représentants désignés par la Confédération générale du travail ;
- neuf représentants désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière ;
- quatre représentants désignés par la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres ;
- quatre représentants désignés par la Confédération française des travailleurs chrétiens ;
- quatre représentants désignés par l'Union nationale des syndicats autonomes ;
- deux représentants désignés par l'Union syndicale Solidaires ;
- un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire.

#### Article 3

Les cinquante-deux représentants des entreprises, des exploitants agricoles, des artisans, des professions libérales, des mutuelles, des coopératives et des chambres consulaires sont désignés ainsi qu'il suit :

1° Dix-sept représentants des entreprises ainsi répartis :

- sept représentants désignés par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises ;
- sept représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France ;
- un représentant désigné par la Fédération des entreprises du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma ;
- un représentant désigné par la Fédération des particuliers employeurs de France ;
- un représentant désigné par l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire ;

2° Onze représentants des exploitants agricoles ainsi répartis :

- six représentants désignés par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ;
- un représentant désigné par la Confédération paysanne ;



- un représentant désigné par la Coopération agricole ;
- un représentant désigné par la Coordination rurale ;
- un représentant désigné par la Fédération nationale de la mutualité agricole ;
- un représentant désigné par les Jeunes agriculteurs ;

3° Six représentants des artisans et des professions libérales ainsi répartis :

- cinq représentants désignés par l'Union des entreprises de proximité ;
- un représentant désigné par la Chambre nationale des professions libérales ;

4° Dix-huit représentants des mutuelles, coopératives et chambres consulaires ainsi répartis :

- sept représentants désignés par CCI France ;
- quatre représentants désignés par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ;
- trois représentants désignés par CMA France ;
- deux représentants désignés par la Fédération nationale de la mutualité française ;
- un représentant désigné par la Confédération générale des sociétés coopératives ouvrières de production ;
- un représentant désigné par la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM.

## 1.2. Code de l'action sociale et des familles

### PARTIE LEGISLATIVE

#### Livre Ier : Dispositions générales (Articles L. 111-1 à L. 149-4)

##### Titre IV : Institutions (Articles L. 141-1 à L. 149-4)

##### Chapitre II : Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. (Article L. 142-1)

#### Article L. 142-1

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est composé en nombre égal d'hommes et de femmes et a pour missions d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

Son fonctionnement et sa composition sont fixés par un décret, qui prévoit une formation plénière et trois formations spécialisées dans leur champ de compétences. Chacune des formations spécialisées comprend parmi ses membres un député et un sénateur.

Dans le cadre de ses missions, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge :

1° Formule des propositions et des avis et réalise ou fait réaliser des travaux d'évaluation et de prospective sur les politiques de son champ de compétences, au regard des évolutions démographiques, sociales, sanitaires et économiques ;



2° Formule des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie, au regard notamment des engagements internationaux de la France, dont ceux de la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;

3° Formule toute proposition de nature à garantir, à tous les âges de la vie, le respect des droits et la bienveillance des personnes vulnérables ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques ;

4° Mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétences ;

5° Donne un avis, dans le cadre des formations spécialisées compétentes en matière d'enfance, d'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées, d'adaptation de la société au vieillissement et de la bienveillance, sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant et peut en assurer le suivi ;

6° Favorise les échanges d'expérience et d'informations entre les différentes instances territoriales sur les politiques qui le concernent.

La formation spécialisée dans le champ de compétence de l'âge mène une réflexion sur l'assurance et la prévoyance en matière de dépendance. Elle favorise les échanges d'expérience et d'informations avec le Conseil national consultatif des personnes handicapées mentionné à l'article L. 146-1 sur les aspects communs des politiques en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge peut être saisi par le Premier ministre, le ministre chargé de la famille, le ministre chargé des personnes âgées et les autres ministres concernés de toute question relevant de son champ de compétences.

Il peut se saisir de toute question relative à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge des personnes âgées et des retraités et à l'adaptation de la société au vieillissement ainsi qu'à la bienveillance.

## PARTIE RÉGLEMENTAIRE

### Livre Ier : Dispositions générales (Articles R. 112-1 à D. 149-19)

#### Titre IV : Institutions (Articles D. 141-1 à D. 149-19)

#### Chapitre Ier : Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (Articles D. 141-1 à D. 141-7)

#### Article D. 141-1

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est composé de trois formations spécialisées respectivement :

1° Dans le champ de la famille ;

2° Dans le champ de l'enfance et de l'adolescence ;

3° Dans le champ de l'âge, notamment l'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées et l'adaptation de la société au vieillissement.

Le Haut Conseil comprend trois vice-présidents nommés par arrêté du Premier ministre et chargés d'assurer chacun la présidence d'une de ces trois formations.



Cet arrêté détermine également l'ordre selon lequel chacun d'eux exerce, pour une année, la présidence du Haut Conseil.

Article D. 141-2

I. - Outre le vice-président du Haut Conseil qui la préside, la formation spécialisée dans le champ de la famille comprend soixante-treize membres répartis en six collèges :

1° Cinq membres élus :

- a) Un député, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;
- b) Un sénateur, désigné par le président du Sénat ;
- c) Un conseiller régional, désigné par l'Association des régions de France ;
- d) Un conseiller départemental, désigné par l'Assemblée des départements de France ;
- e) Un conseiller municipal, désigné par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ;

2° Treize membres représentant l'État et les caisses de sécurité sociale, désignés respectivement par : (...)

3° Quatorze membres représentant le mouvement familial : (...)

4° Sept membres représentant les associations ou organismes concourant aux politiques en faveur des familles vulnérables et des personnes handicapées : (...)

5° Seize membres représentant les assurés sociaux et les employeurs :

- a) Un représentant désigné par la Confédération générale du travail ;
- b) Un représentant désigné par la Confédération française démocratique du travail ;
- c) Un représentant désigné par la Confédération générale du travail-Force ouvrière ;
- d) Un représentant désigné par la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres ;
- e) Un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens ;
- f) Un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire ;
- g) Un représentant désigné par l'Union nationale des syndicats autonomes ;
- h) Un représentant désigné par le Mouvement des entreprises de France ;
- i) Un représentant désigné par la Confédération des petites et moyennes entreprises ;
- j) Un représentant désigné par l'Union des entreprises de proximité ;
- k) Un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ;
- l) Un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales ;
- m) Un représentant désigné par l'Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels ;
- n) Un représentant désigné par la Fédération des particuliers employeurs de France ;



o) Un représentant désigné par le Syndicat national employeur des acteurs du lien social et familial ;

p) Un représentant du Syndicat professionnel des assistants maternels et assistants familiaux ;

6° Dix-huit personnalités qualifiées ou représentants de personnes morales nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de la famille en raison de leurs actions, travaux de recherche, d'expertise ou d'évaluation sur les questions relatives à la famille.

II. - Outre le vice-président du Haut Conseil qui la préside, la formation spécialisée dans le champ de l'enfance et de l'adolescence comprend soixante-sept membres répartis en quatre collèges :

1° Six membres élus :

a) Un député, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;

b) Un sénateur, désigné par le président du Sénat ;

c) Un conseiller régional, désigné par l'Association des régions de France ;

d) Un conseiller départemental, désigné par l'Assemblée des départements de France ;

e) Un conseiller municipal, désigné par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ;

f) Un représentant désigné par le président de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale ;

2° Vingt-et-un membres représentant l'État, les caisses de sécurité sociale et les institutions ou organismes compétents et désignés respectivement par : (...)

3° Vingt-six membres représentant des associations et personnes morales de droit public ou privé, autres que l'État et les collectivités territoriales, concourant à la politique de l'enfance et de l'adolescence : (...)

4° Quatorze personnalités qualifiées ou représentants de personnes morales nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'enfance en raison de leurs actions, travaux de recherche, d'expertise ou d'évaluation sur les questions relatives à l'enfance et l'adolescence.

III. - Outre le vice-président du Haut Conseil qui la préside, la formation spécialisée dans le champ de l'âge comprend quatre-vingt-sept membres répartis en six collèges :

1° Sept membres élus et représentants de l'action sociale territoriale :

a) Un député, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;

b) Un sénateur, désigné par le président du Sénat ;

c) Un conseiller régional, désigné par l'Association des régions de France ;

d) Deux conseillers départementaux, désignés par l'Assemblée des départements de France ;



e) Un conseiller municipal, désigné par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ;

f) Le conseiller Politiques sociales de l'équipe permanente de l'Association des départements de France ;

2° Dix-huit membres représentant l'État et les conseils consultatifs compétents : (...)

3° Sept membres représentant les organismes et acteurs de la protection sociale :

a) Un représentant désigné par la Caisse nationale de l'assurance maladie ;

b) Un représentant désigné par la Caisse nationale d'assurance vieillesse ;

c) Un représentant désigné par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole ;

d) Un représentant désigné par le groupement d'intérêt économique de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés et de l'association générale des institutions de retraite des cadres ;

e) Un représentant désigné par la Fédération nationale de la mutualité française ;

f) Un représentant désigné par le Centre technique des institutions de prévoyance ;

g) Un représentant désigné par la Fédération française des sociétés d'assurance ;

4° Dix-sept membres représentant des organisations syndicales et des associations de personnes retraitées, de personnes âgées et de leurs familles :

a) Un représentant désigné par la Confédération générale du travail ;

b) Un représentant désigné par la Confédération française démocratique du travail ;

c) Un représentant désigné par la Confédération générale du travail-Force ouvrière ;

d) Un représentant désigné par la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres ;

e) Un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens ;

f) Un représentant désigné par la Fédération générale des retraités de la fonction publique ;

g) Un représentant désigné par le Mouvement des entreprises de France ;

h) Un représentant désigné par l'Union des entreprises de proximité ;

i) Un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire ;

j) Un représentant désigné par l'Union nationale des syndicats autonomes ;

k) Un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales ;

l) Un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ;

m) Un représentant désigné par la Fédération nationale des associations de retraités ;

n) Un représentant désigné par l'Union nationale des retraités et des personnes âgées ;

o) Un représentant désigné par la Confédération nationale des retraités ;

p) Un représentant désigné par l'Union française des retraités ;

q) Un représentant désigné par la Confédération française des retraités ;



5° Vingt-six membres représentant des associations et personnes morales de droit public ou privé, autres que l'État et les collectivités territoriales, œuvrant dans le domaine de l'âge, de la bienveillance, de la recherche et de l'innovation et de l'économie sociale et solidaire désignés au sein des organismes suivants : (...)

6° Douze personnalités qualifiées nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé des personnes âgées en raison de leurs actions, travaux de recherche, d'expertise ou d'évaluation sur les questions relatives aux personnes âgées et aux personnes retraitées.

IV. - Toute personne, organisation ou institution qualifiée peut être appelée à participer aux travaux du Haut Conseil, selon des modalités définies par ce dernier.

V. - La formation spécialisée dans le champ de l'enfance et de l'adolescence associée à ses travaux un collège de douze enfants et adolescents, constitué dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de l'enfance.

### *1.3. Code de la Sécurité sociale*

#### PARTIE LEGISLATIVE

Livre IX : Dispositions relatives à la protection sociale complémentaire et supplémentaire des salariés et non-salariés et aux institutions à caractère paritaire (Articles L. 911-1 à L. 961-5)

Titre I : Dispositions générales relatives à la protection sociale complémentaire des salariés (Articles L. 911-1 à L. 914-4)

Chapitre 1 : Détermination des garanties complémentaires des salariés (Articles L. 911-1 à L. 911-8)

#### Article L. 911-1

À moins qu'elles ne soient instituées par des dispositions législatives ou réglementaires, les garanties collectives dont bénéficient les salariés, anciens salariés et ayants droit en complément de celles qui résultent de l'organisation de la sécurité sociale sont déterminées soit par voie de conventions ou d'accords collectifs, soit à la suite de la ratification à la majorité des intéressés d'un projet d'accord proposé par le chef d'entreprise, soit par une décision unilatérale du chef d'entreprise constatée dans un écrit remis par celui-ci à chaque intéressé.

#### Article L. 911-2

Les garanties collectives mentionnées à l'article L. 911-1 ont notamment pour objet de prévoir, au profit des salariés, des anciens salariés et de leurs ayants droit, la couverture du risque décès, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité, des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité, des risques d'inaptitude et du risque chômage, ainsi que la constitution d'avantages sous forme de pensions de retraite, d'indemnités ou de primes de départ en retraite ou de fin de carrière.





### Article L. 911-3

Les dispositions du livre II de la deuxième partie du code du travail sont applicables aux conventions et accords collectifs mentionnés à l'article L. 911-1 du présent code. Toutefois, par dérogation à l'article L. 2261-15 du code du travail, lorsque les accords ont pour objet exclusif la détermination des garanties mentionnées à l'article L. 911-2 du présent code, leur extension aux salariés, aux anciens salariés, à leurs ayants droit et aux employeurs compris dans leur champ d'application est décidée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, après avis de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle mentionnée à l'article L. 2271-1 du code du travail.

Conformément au II de l'article 148 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de la publication de la présente loi.

### Article L. 911-4

Des arrêtés du ministre chargé de la sécurité sociale peuvent élargir, le cas échéant, sur demande de l'une des organisations représentatives intéressées, après avis de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle mentionnée à l'article L. 2271-1 du code du travail, tout ou partie des dispositions d'accords étendus conformément à ce même article à des employeurs, à des salariés et anciens salariés et à leurs ayants droit non compris dans le champ d'application de ces accords.

## Titre II : Dispositions relatives aux retraites complémentaires obligatoires, aux institutions de retraite complémentaire et à leurs fédérations (Articles L. 921-1 à L. 922-14)

### Chapitre 1 : Dispositions relatives à la généralisation de la retraite complémentaire des salariés (Articles L. 921-1 à L. 921-4)

### Article L. 921-1

Les personnes mentionnées à l'article L. 311-2 et les salariés des professions agricoles qui ne relèvent pas d'un régime complémentaire de retraite géré par une institution de retraite complémentaire autorisée en vertu du présent titre ou du I de l'article L. 727-2 du code rural et de la pêche maritime sont affiliés obligatoirement à une de ces institutions. Ces dispositions sont applicables aux personnes mentionnées à l'article L. 382-15 qui bénéficient d'un revenu d'activité perçu individuellement.

Une solidarité interprofessionnelle et générale sera organisée entre les institutions, en application conjointe, s'il y a lieu, des procédures définies par l'article L. 911-4 du présent code et l'article L. 727-3 du code rural et de la pêche maritime.

Cette solidarité s'étend aux opérations visées au dernier alinéa de l'article L. 922-1 du présent code.



## Article L. 921-2

Des décrets fixent, en tant que de besoin, les conditions d'affiliation à un régime de retraite complémentaire des salariés et anciens salariés auxquels les procédures fixées à l'article L. 911-4 du présent code et à l'article L. 727-3 du code rural et de la pêche maritime ne sont pas applicables notamment dans les secteurs professionnels dotés d'un régime complémentaire de retraite défini par voie réglementaire.

Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 921-4 ne sont pas applicables aux régimes de retraite complémentaire visés au premier alinéa du présent article.

Les dispositions du second alinéa de l'article L. 921-4 relatives à l'adhésion aux fédérations et à la compensation des opérations des institutions de retraite complémentaire ne sont pas applicables aux institutions qui mettent en œuvre les régimes visés au premier alinéa du présent article aussi longtemps que celles-ci ne participent pas à une telle compensation.

## Article L. 921-4

Les régimes de retraite complémentaire des salariés relevant du présent chapitre sont institués par des accords nationaux interprofessionnels étendus et élargis conformément aux dispositions du titre Ier du présent livre.

Ils sont mis en œuvre par des institutions de retraite complémentaire et des fédérations regroupant ces institutions. Les fédérations assurent une compensation des opérations réalisées par les institutions de retraite complémentaire qui y adhèrent.

## PARTIE RÉGLEMENTAIRE

Livre I : Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base (Articles D. 113-1 à D. 185-4)

Titre I : Généralités (Articles D. 113-1 à D. 114-9)

Chapitre 4 : Commissions et conseils (Articles D. 114-0-1 à D. 114-4-0-18)

Section 1 : Haut Conseil du financement de la protection sociale (Articles D. 114-0-1 à D. 114-0-5)

### Article D. 114-0-1

Il est institué auprès du Premier ministre un Haut Conseil du financement de la protection sociale.

Au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et à la lumière des expériences étrangères, le Haut Conseil mène des travaux sur les moyens d'assurer, pour la protection sociale, en cohérence avec les prestations qu'elle couvre, un financement pérenne, favorable au développement et à la compétitivité de l'économie française, compatible avec les impératifs de solidarité et d'équilibre des finances sociales, dans le respect de la trajectoire des finances publiques.



Le Haut Conseil a pour mission :

- 1° De dresser un état des lieux du système de financement de la protection sociale, d'analyser ses caractéristiques et ses changements ;
- 2° D'évaluer les évolutions possibles de ce système de financement ;
- 3° D'examiner l'efficacité des règles de gouvernance et d'allocation des recettes de l'ensemble du système de protection sociale de manière à assurer son équilibre pérenne ;
- 4° De formuler, le cas échéant, des recommandations et des propositions de réforme.

Le Haut Conseil peut, en outre, être saisi de toute question par le Premier ministre.

#### Article D. 114-0-2

I.- Le Haut Conseil est composé de cinquante-six membres répartis comme suit :

1° Dix-neuf membres représentant les organisations professionnelles et syndicales:

- a) Deux représentants désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;
- b) Deux représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
- c) Deux représentants désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;
- d) Un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
- e) Un représentant désigné par la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
- f) Trois représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- g) Un représentant désigné par la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ;
- h) Un représentant désigné par l'Union des entreprises de proximité (U2P) ;
- i) Un représentant du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) ;
- j) Un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- k) Un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;
- l) Un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire (FSU) ;
- m) Un représentant désigné par l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) ;
- n) Un représentant désigné par la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM) ;

2° Deux députés et deux sénateurs désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat ;

3° Huit représentants de l'État : (...)



4° Le président du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, le président du Conseil d'orientation des retraites, le président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, le directeur général de France Stratégie ;

5° Le président de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, le président de la Caisse nationale de l'assurance maladie, le président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, le président de la Caisse nationale des allocations familiales, le président de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, le président de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, le président de l'Association générale des institutions de retraite des cadres-Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRCARRCO) ;

6° Trois représentants des organismes de couverture complémentaire de l'assurance maladie :

- a) Un représentant désigné par la Fédération nationale des mutuelles de France (FNMF) ;
- b) Un représentant désigné par le Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP) ;
- c) Un représentant désigné par la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) ;

7° Un représentant désigné par l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ;

8° Un représentant désigné par l'Assemblée des départements de France ;

9° Le directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ;

10° Huit personnalités qualifiées nommées par arrêté du Premier ministre en raison de leur compétence ou de leur expérience dans les domaines relevant des attributions du Haut Conseil.

II.- Le président et le vice-président du Haut Conseil sont nommés par arrêté du Premier ministre parmi les membres mentionnés au 10° du I.

#### Section 4 : Conseil d'orientation des retraites (Articles D. 114-4-0-1 à D. 114- 4-0-5)

##### Article D 114-4-0-1

Le Conseil d'orientation des retraites est placé auprès du Premier ministre. Il remet un rapport au Premier ministre au moins une fois tous les deux ans. Préalablement à l'élaboration des rapports prévus au II et au IV de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le Conseil d'orientation des retraites remet un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite. Ces rapports sont communiqués au Parlement et rendus publics.

##### Article D. 114-4-0-2

Outre son président, le Conseil d'orientation des retraites est composé de quarante-et-un membres répartis comme suit :



1° Quatre députés et quatre sénateurs, respectivement désignés par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;

2° Seize représentants des organisations professionnelles et syndicales :

- a) Deux représentants désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;
- b) Deux représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
- c) Deux représentants désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;
- d) Un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
- e) Un représentant désigné par la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
- f) Deux représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- g) Un représentant désigné par la Confédération des petites et moyennes entreprises ;
- h) Un représentant désigné par l'Union des entreprises de proximité (U2P) ;
- i) Un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- j) Un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;
- k) Un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire (FSU) ;
- l) Un représentant désigné par l'Union des fédérations de fonctionnaires (UNSA) ;

3° Le président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ou son représentant ;

4° Le président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge ou le vice-président qu'il désigne ;

5° Neuf représentants de l'État : (...)

6° Six personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience.

Les membres du Conseil d'orientation des retraites mentionnés aux 2° et 6° sont nommés par arrêté du Premier ministre pour une durée de quatre ans. Celui-ci désigne parmi les membres mentionnés au 6° celui qui assure la suppléance du président du conseil en cas d'empêchement de ce dernier.

Les membres mentionnés au 5° désignent un suppléant ayant au moins rang de sous-directeur.

Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée cesse d'appartenir au conseil. Les membres mentionnés aux 2° et 6° sont, dans ce cas, remplacés par une personne désignée pour la durée du mandat restant à courir. En outre, les désignations prévues au 1° sont renouvelées après chaque élection générale à l'Assemblée nationale en ce qui concerne les députés et après chaque renouvellement triennal du Sénat en ce qui concerne les sénateurs.



#### 1.4. Code du travail

### PARTIE LEGISLATIVE

#### Chapitre préliminaire : Dialogue social. (Articles L. 1 à L. 3)

##### Article L. 1

Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation.

À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.

Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation.

Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence.

##### Article L. 2

Le Gouvernement soumet les projets de textes législatifs et réglementaires élaborés dans le champ défini par l'article L. 1, au vu des résultats de la procédure de concertation et de négociation, à la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle dans les conditions prévues à l'article L. 2271-1.

##### Article L. 3

Chaque année, les orientations de la politique du Gouvernement dans les domaines des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que le calendrier envisagé pour leur mise en œuvre sont présentés pour l'année à venir devant la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle. Les organisations mentionnées à l'article L. 1 présentent, pour leur part, l'état d'avancement des négociations interprofessionnelles en cours ainsi que le calendrier de celles qu'elles entendent mener ou engager dans l'année à venir. Le compte rendu des débats est publié.

Chaque année, le Gouvernement remet au Parlement un rapport faisant état de toutes les procédures de concertation et de consultation mises en œuvre pendant l'année écoulée en application des articles L. 1 et L. 2, des différents domaines dans lesquels ces procédures sont intervenues et des différentes phases de ces procédures



Deuxième partie : Les relations collectives de travail (Articles L. 2111-1 à L. 2632-2)

Livre Ier : Les syndicats professionnels (Articles L. 2111-1 à L. 2152-7)

Titre II : Représentativité syndicale (Articles L. 2121-1 à L. 2122-13)

Chapitre II : Syndicats représentatifs. (Articles L. 2122-1 à L. 2122-13)

Section 5 : Dispositions d'application (Articles L. 2122-11 à L. 2122-13)

#### Article L. 2122-11

Après avis du Haut Conseil du dialogue social, le ministre chargé du travail arrête la liste des organisations syndicales reconnues représentatives par branche professionnelle et des organisations syndicales reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel en application des articles L. 2122-5 à L. 2122-10.

Le Haut Conseil du dialogue social comprend des représentants d'organisations représentatives d'employeurs au niveau national et d'organisations syndicales de salariés nationales et interprofessionnelles, des représentants du ministre chargé du travail et des personnalités qualifiées.

Un décret en Conseil d'État détermine ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

#### Article L. 2122-13

Avant l'ouverture du scrutin prévu à l'article L. 2122-10-1, le ministre chargé du travail présente au Haut Conseil du dialogue social les modalités retenues pour son organisation.

Livre II : La négociation collective - Les conventions et accords collectifs de travail (Articles L. 2211-1 à L. 2283-2)

Titre II : Objet et contenu des conventions et accords collectifs de travail (Articles L. 2221-1 à L. 2222-6)

Chapitre Ier : Objet des conventions et accords. (Articles L. 2221-1 à L. 2221-3)

#### Article L. 2221-1

Le présent livre est relatif à la détermination des relations collectives entre employeurs et salariés. Il définit les règles suivant lesquelles s'exerce le droit des salariés à la négociation collective de l'ensemble de leurs conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail ainsi que de leurs garanties sociales.

#### Article L. 2221-2

La convention collective a vocation à traiter de l'ensemble des matières mentionnées à l'article L. 2221-1, pour toutes les catégories professionnelles intéressées.

L'accord collectif traite un ou plusieurs sujets déterminés dans cet ensemble.



Chapitre II : Contenu et durée des conventions et accords (Articles L. 2222-1 à L. 2222-6)

Section 2 : Détermination des thèmes, du calendrier et de la méthode de négociation (Articles L. 2222-3 à L. 2222-3-2)

Article L. 2222-3

Dans les conditions prévues au titre IV du livre II de la deuxième partie du présent code, la convention ou l'accord collectif de travail définit :

1° Le calendrier des négociations ;

2° Les modalités de prise en compte, dans la branche ou l'entreprise, des demandes relatives aux thèmes de négociation émanant d'une ou des organisations syndicales de salariés représentatives.

Article L. 2222-3-1

Une convention ou un accord collectif peut définir la méthode permettant à la négociation de s'accomplir dans des conditions de loyauté et de confiance mutuelle entre les parties.

Cette convention ou cet accord précise la nature des informations partagées entre les négociateurs, notamment, au niveau de l'entreprise, en s'appuyant sur la base de données définie à l'article L. 2323-8. Cette convention ou cet accord définit les principales étapes du déroulement des négociations et peut prévoir des moyens supplémentaires ou spécifiques, notamment s'agissant du volume de crédits d'heures des représentants syndicaux ou des modalités de recours à l'expertise, afin d'assurer le bon déroulement de l'une ou de plusieurs des négociations prévues.

Sauf si la convention ou l'accord en stipule autrement, la méconnaissance de ses stipulations n'est pas de nature à entraîner la nullité des accords conclus dès lors qu'est respecté le principe de loyauté entre les parties.

Article L. 2222-3-2

Un accord conclu au niveau de la branche définit la méthode applicable à la négociation au niveau de l'entreprise. Cet accord s'impose aux entreprises n'ayant pas conclu de convention ou d'accord en application de l'article L. 2222-3-1. Si un accord mentionné au même article L. 2222-3-1 est conclu, ses stipulations se substituent aux stipulations de cet accord de branche.

Sauf si l'accord prévu au premier alinéa du présent article en stipule autrement, la méconnaissance de ses stipulations n'est pas de nature à entraîner la nullité des accords conclus dans l'entreprise dès lors qu'est respecté le principe de loyauté entre les parties.





Titre III : Conditions de négociation et de conclusion des conventions et accords collectifs de travail (Articles L. 2231-1 à L. 2234-7)

Chapitre Ier : Conditions de validité (Articles L. 2231-1 à L. 2231-9)

Section 1 : Capacité à négocier (Articles L. 2231-1 à L. 2231-2)

Article L. 2231-1

La convention ou l'accord est conclu entre :

- d'une part, une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives dans le champ d'application de la convention ou de l'accord ;
- d'autre part, une ou plusieurs organisations syndicales d'employeurs, ou toute autre association d'employeurs, ou un ou plusieurs employeurs pris individuellement.

Les associations d'employeurs constituées conformément aux dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, qui ont compétence pour négocier des conventions et accords, sont assimilées aux organisations syndicales pour les attributions conférées à celles-ci par le présent titre.

Titre V : Articulation des conventions et accords (Articles L. 2251-1 à L. 2254-2)

Chapitre Ier : Rapports entre conventions ou accords et lois et règlements (Article L. 2251-1)

Article L. 2251-1

Une convention ou un accord peut comporter des stipulations plus favorables aux salariés que les dispositions légales en vigueur. Ils ne peuvent déroger aux dispositions qui revêtent un caractère d'ordre public.

Chapitre II : Rapports entre accords de branche ou professionnels et accords couvrant un champ territorial ou professionnel plus large. (Article L. 2252-1)

Article L. 2252-1

Une convention de branche ou un accord professionnel ou interprofessionnel peut comporter des stipulations moins favorables aux salariés que celles qui leur sont applicables en vertu d'une convention ou d'un accord couvrant un champ territorial ou professionnel plus large, sauf si cette convention ou cet accord stipule expressément qu'on ne peut y déroger en tout ou partie.

Lorsqu'une convention ou un accord de niveau supérieur à la convention ou à l'accord intervenu est conclu, les parties adaptent les stipulations de la convention ou accord antérieur moins favorables aux salariés si une stipulation de la convention ou de l'accord de niveau supérieur le prévoit expressément.



Chapitre III : Rapports entre accords d'entreprise ou d'établissement et accords couvrant un champ territorial ou professionnel plus large (Articles L. 2253-1 à L. 2253-4)

Article L. 2253-1

La convention de branche définit les conditions d'emploi et de travail des salariés. Elle peut en particulier définir les garanties qui leur sont applicables dans les matières suivantes :

- 1° Les salaires minima hiérarchiques ;
- 2° Les classifications ;
- 3° La mutualisation des fonds de financement du paritarisme ;
- 4° La mutualisation des fonds de la formation professionnelle ;
- 5° Les garanties collectives complémentaires mentionnées à l'article L. 912-1 du code de la Sécurité sociale ;
- 6° Les mesures énoncées à l'article L. 3121-14, au 1° de l'article L. 3121-44, à l'article L. 3122-16, au premier alinéa de l'article L. 3123-19 et aux articles L. 3123-21 et L. 3123-22 du présent code et relatives à la durée du travail, à la répartition et à l'aménagement des horaires ;
- 7° Les mesures relatives aux contrats de travail à durée déterminée et aux contrats de travail temporaire énoncées aux articles L. 1242-8, L. 1243-13, L. 1244-3, L. 1244-4, L. 1251-12, L. 1251-35, L. 1251-36 et L. 1251-37 du présent code ;
- 8° Les mesures relatives au contrat à durée indéterminée de chantier ou d'opération énoncées aux articles L. 1223-8 et L. 1223-9 du présent code ;
- 9° L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- 10° Les conditions et les durées de renouvellement de la période d'essai mentionnées à l'article L. 1221-21 du code du travail ;
- 11° Les modalités selon lesquelles la poursuite des contrats de travail est organisée entre deux entreprises lorsque les conditions d'application de l'article L. 1224-1 ne sont pas réunies ;
- 12° Les cas de mise à disposition d'un salarié temporaire auprès d'une entreprise utilisatrice mentionnés aux 1° et 2° de l'article L. 1251-7 du présent code ;
- 13° La rémunération minimale du salarié porté, ainsi que le montant de l'indemnité d'apport d'affaire, mentionnée aux articles L. 1254-2 et L. 1254-9 du présent code ;

Dans les matières énumérées au 1° à 13°, les stipulations de la convention de branche ou de l'accord couvrant un champ territorial ou professionnel plus large prévalent sur la convention d'entreprise conclue antérieurement ou postérieurement à la date de leur entrée en vigueur, sauf lorsque la convention d'entreprise assure des garanties au moins équivalentes. Cette équivalence des garanties s'apprécie par ensemble de garanties se rapportant à la même matière.



Chapitre III bis : Rapports entre les accords de groupe, les accords interentreprises, les accords d'entreprise et les accords d'établissement (Articles L. 2253-5 à L. 2253-7)

Article L. 2253-5

Lorsqu'un accord conclu dans tout ou partie d'un groupe le prévoit expressément, ses stipulations se substituent aux stipulations ayant le même objet des conventions ou accords conclus antérieurement ou postérieurement dans les entreprises ou les établissements compris dans le périmètre de cet accord.

Article L. 2253-6

Lorsqu'un accord conclu au niveau de l'entreprise le prévoit expressément, ses stipulations se substituent aux stipulations ayant le même objet des conventions ou accords conclus antérieurement ou postérieurement dans les établissements compris dans le périmètre de cet accord.

Article L. 2253-7

Lorsqu'un accord conclu au niveau de plusieurs entreprises le prévoit expressément, ses stipulations se substituent aux stipulations ayant le même objet des conventions ou accords conclus antérieurement ou postérieurement dans les entreprises ou les établissements compris dans le périmètre de cet accord.

Chapitre IV : Rapports entre conventions et accords collectifs de travail et contrat de travail (Articles L. 2254-1 à L. 2254-2)

Article L. 2254-1

Lorsqu'un employeur est lié par les clauses d'une convention ou d'un accord, ces clauses s'appliquent aux contrats de travail conclus avec lui, sauf stipulations plus favorables.

Cinquième partie : L'emploi (Articles L. 5111-1 à L. 5531-1)

Livre IV : Le demandeur d'emploi (Articles L. 5411-1 à L. 5429-2)

Titre II : Indemnisation des travailleurs privés d'emploi (Articles L. 5421-1 à L. 5429-2)

Chapitre Ier : Dispositions générales (Articles L. 5421-1 à L. 5421-4)

Article L. 5421-1

En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les personnes aptes au travail et recherchant un emploi ont droit à un revenu de remplacement dans les conditions fixées au présent titre.

Article L. 5421-2

Le revenu de remplacement prend, selon le cas, la forme :

- 1° D'une allocation d'assurance, prévue au chapitre II du présent titre ;
- 2° Des allocations de solidarité, prévues au chapitre III ;



3° De l'allocation des travailleurs indépendants et des autres allocations et indemnités régies par les régimes particuliers, prévues au chapitre IV.

Chapitre II : Régime d'assurance (Articles L. 5422-1 à L. 5422-25)

Section 5 : Accords relatifs à l'assurance chômage (Articles L. 5422-20 à L. 5422-24)

Article L. 5422-20

Les mesures d'application des dispositions du présent chapitre, à l'exception des articles de la présente section, du 5° de l'article L. 5422-9, des articles L. 5422-10, L. 5422-14 à L. 5422-16 et de l'article L. 5422-25, font l'objet d'accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

Ces accords sont agréés dans les conditions définies par la présente section.

En l'absence d'accord ou d'agrément de celui-ci, les mesures d'application sont déterminées par décret en Conseil d'État.

Article L. 5422-20-1

Préalablement à la négociation de l'accord mentionné à l'article L. 5422-20 dont l'agrément arrive à son terme ou à celle de l'accord mentionné à l'article L. 5422-25 et après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, le Premier ministre transmet à ces organisations un document de cadrage. Ce document est transmis concomitamment au Parlement.

Ce document précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage.

Il détaille les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière, ainsi que le montant prévisionnel, pour les trois exercices à venir, du produit des impositions de toute nature mentionnées au 5° de l'article L. 5422-9, sans préjudice des dispositions des prochaines lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article.

Article L. 5422-20-2

L'opérateur France Travail et l'organisme chargé de la gestion de l'assurance chômage mentionné à l'article L. 5427-1 fournissent aux services de l'État toutes les informations nécessaires à l'élaboration du document de cadrage mentionné aux articles L. 5422-20-1 et L. 5422-25 ainsi qu'au suivi des négociations.

Conformément au V de l'article 6 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023, ces dispositions entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024.



#### Article L. 5422-21

L'agrément rend obligatoires les dispositions de l'accord pour tous les employeurs et salariés compris dans le champ d'application professionnel et territorial de cet accord.

L'agrément est délivré pour la durée de la validité de l'accord.

Les accords présentés à l'agrément du Premier ministre sont soumis aux conditions de publicité des arrêtés d'extension et d'élargissement des conventions et accords collectifs de travail.

#### Article L. 5422-22

Pour être agréés, les accords mentionnés à l'article L. 5422-20 doivent avoir été négociés et conclus sur le plan national et interprofessionnel entre organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel.

Ces accords doivent être conformes aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. Ils doivent également être compatibles avec la trajectoire financière et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance-chômage définis dans le document de cadrage mentionné à l'article L. 5422-20-1.

#### Article L. 5422-23

Lorsque l'accord prévu à l'article L. 5422-20 n'a pas été signé par la totalité des organisations représentatives d'employeurs et de salariés, le Premier ministre peut procéder à son agrément selon une procédure déterminée par décret en Conseil d'État, en l'absence d'opposition exprimée dans des conditions prévues par ce même décret.

#### Article L. 5422-24

I.- Les ressources mentionnées aux articles L. 5422-9, L. 5422-11 et L. 5424-20 financent, pour la part définie par la convention mentionnée à l'article L. 5422-20 et qui ne peut être inférieure à 10 % du montant des ressources précitées, une contribution globale versée à la section « Fonctionnement et investissement » et à la section « Intervention » du budget de l'opérateur France Travail, dont la répartition est décidée annuellement par le conseil d'administration de cette institution.

II.- Pour l'application du I du présent article, l'appréciation des contributions des employeurs mentionnées au 1° de l'article L. 5422-9 s'entend avant application des exonérations et réductions applicables à ces contributions.



## PARTIE RÉGLEMENTAIRE

Deuxième partie : Les relations collectives de travail (Articles R. 2121-1 à R. 2624-1)

Livre Ier : Les syndicats professionnels (Articles R. 2121-1 à R. 2152-19)

Titre II : Représentativité syndicale (Articles R. 2121-1 à R. 2122-99)

Chapitre II : Syndicats représentatifs (Articles R\*2122-1 à R. 2122-99)

Section 1 : Haut Conseil du dialogue social (Articles R\*2122-1 à R\*2122-5)

### Article R\*2122-1

Le Haut Conseil du dialogue social mentionné à l'article L. 2122-11 du code du travail comprend :

- 1° Cinq représentants des organisations syndicales de salariés nationales et interprofessionnelles et, en nombre égal, des représentants des organisations représentatives d'employeurs au niveau national désignés par ces organisations. Des représentants suppléants en nombre égal à celui des titulaires sont désignés dans les mêmes conditions. Ils ne siègent qu'en l'absence des titulaires ;
- 2° Trois représentants du ministre chargé du travail ;
- 3° Trois personnes qualifiées proposées par le ministre chargé du travail.

### Article R\*2122-3

À l'issue du cycle électoral de quatre ans prévus aux articles L. 2122-5 et L. 2122-9, le ministre chargé du travail présente au Haut Conseil du dialogue social les résultats enregistrés et le consulte sur la liste des organisations syndicales représentatives par branche et au niveau national et interprofessionnel.

Cette consultation intervient au plus tard dans les huit mois suivant la fin de ce cycle.

### *1.5. Autres textes*

Décret n° 2005-326 du 7 avril 2005 portant création du Conseil d'orientation pour l'emploi

### Article 2

Le Conseil d'orientation pour l'emploi a pour missions :

- 1° De formuler, à partir des études et des analyses disponibles, un diagnostic sur les causes du chômage et d'établir un bilan du fonctionnement du marché du travail, ainsi que des perspectives à moyen et long terme pour l'emploi ;
- 2° D'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation, en s'appuyant en particulier sur les expériences locales et les réformes menées à l'étranger, notamment dans les différents États de l'Union européenne ;
- 3° De formuler des propositions afin de lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois, d'améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi et d'accroître l'efficacité des différents dispositifs d'incitation au retour à l'emploi.



Le Conseil d'orientation pour l'emploi peut en outre être saisi de toute question par le Premier ministre et par les ministres chargés du travail et de l'économie.

Les rapports et recommandations établis par le Conseil d'orientation pour l'emploi sont communiqués au Parlement et rendus publics.

### Article 3

Le Conseil d'orientation pour l'emploi est composé comme suit :

1° Douze représentants des partenaires sociaux :

- a) Le secrétaire général de la Confédération générale du travail (CGT) ou son représentant ;
- b) Le secrétaire général de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ou son représentant ;
- c) Le secrétaire général de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ou son représentant ;
- d) Le président de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ou son représentant ;
- e) Le président de la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ou son représentant ;
- f) Le secrétaire général de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) ou son représentant ;
- g) Le président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ou son représentant ;
- h) Le président de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ou son représentant ;
- i) Le président de l'Union des entreprises de proximité (U2P) ou son représentant ;
- j) Le président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ou son représentant ;
- k) Le président de l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES) ou son représentant ;
- l) Le président de la Fédération des entreprises du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma (FESAC) ou son représentant ;

2° Deux députés et deux sénateurs respectivement désignés par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat conformément à l'article 34 de la loi du 3 août 2018 susvisée ;

3° Un représentant au Parlement européen désigné par le président de cette instance ;

4° Un membre du Conseil économique, social et environnemental désigné par le président de ce Conseil ;

5° Le président de l'Association des maires de France ou son représentant, le président de l'Assemblée des départements de France ou son représentant, le président de Régions de France ou son représentant ;



6° Huit représentants des administrations et organismes chargés d'une mission de service public : (...)

7° Six personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience et nommées par arrêté du Premier ministre pour une durée de trois ans.

Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée cesse d'appartenir au conseil. Les désignations prévues aux 2° et 3° sont renouvelées après chaque élection générale en ce qui concerne le représentant au Parlement européen et les députés et après chaque renouvellement triennal du Sénat en ce qui concerne les sénateurs.

Le commissaire général à la stratégie et à la prospective préside le Conseil d'orientation pour l'emploi.

Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006

#### Article 72

I. – Le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, créé auprès des ministres chargés de la santé et de l'assurance maladie, a pour missions :

1° D'évaluer le système d'assurance maladie et ses évolutions ;

2° De décrire la situation financière et les perspectives des régimes d'assurance maladie et d'apprécier les conditions requises pour assurer leur pérennité à terme ;

3° De veiller à la cohésion du système d'assurance maladie au regard de l'égal accès à des soins de haute qualité et d'un financement juste et équitable ;

4° De formuler, le cas échéant, des recommandations ou propositions de réforme de nature à répondre aux objectifs de cohésion sociale et de pérennité financière des régimes d'assurance maladie.

Le haut conseil remet chaque année aux ministres chargés de la santé et de l'assurance maladie un rapport analysant la situation de l'assurance maladie et proposant les adaptations nécessaires pour assurer ses objectifs de cohésion sociale et son équilibre financier. Ce rapport est communiqué au Parlement et rendu public.

Le haut conseil peut être saisi de toute question par le Premier ministre ou les ministres chargés de la santé et de l'assurance maladie.

Il comprend parmi ses membres trois députés et trois sénateurs.

II. – La composition, l'organisation et le fonctionnement du haut conseil sont précisés par décret.





Décret n° 2006-1370 du 10 novembre 2006 relatif à la composition et au fonctionnement du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie

Article 1er

Le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie mentionné à l'article 72 de la loi du 19 décembre 2005 susvisée est composé de soixante et onze membres répartis comme suit :

1° Quinze membres représentant les assurés sociaux et les employeurs ou les régimes d'assurance maladie :

- a) Deux représentants désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;
- b) Deux représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
- c) Deux représentants désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;
- d) Un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
- e) Un représentant désigné par la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
- f) Deux représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- g) Un représentant désigné par la Confédération des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
- h) Un représentant désigné par l'Union des entreprises de proximité (U2P) ;
- i) Un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- j) Un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;
- k) Un représentant désigné par l'Union des fédérations de fonctionnaires (UNSA) ;

2° Trois députés et trois sénateurs, respectivement désignés par l'Assemblée nationale et le Sénat ;

3° Sept représentants de l'État :

- a) Le Commissaire général à la stratégie et à la prospective ;
- b) Le directeur de la sécurité sociale ;
- c) Le directeur de l'hospitalisation et de l'offre de soins ;
- d) Le directeur général de la santé ;
- e) Le directeur général du Trésor ;
- f) Le directeur du budget ;
- g) Le directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ;

4° Un représentant désigné par le collège de la Haute Autorité de santé ;



5° Trois représentants des organismes d'assurance maladie obligatoire :

- a) Le directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie ;
- b) Un représentant de la Caisse nationale d'assurance maladie et un représentant de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, désignés par ces organismes ;

6° Le directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ;

7° Trois représentants des organismes de couverture complémentaire de l'assurance maladie :

- a) Un représentant désigné par la Fédération nationale des mutuelles de France (FNMF) ;
- b) Un représentant désigné par le centre technique des institutions de prévoyance (CTIP) ;
- c) Un représentant désigné par la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) ;

8° Six représentants des professions de santé libérales désignés par l'Union nationale des professions de santé (UNPS), dont au moins deux médecins, un pharmacien officinal et un infirmier ;

9° Six représentants des établissements de santé :

- a) Un représentant désigné par la Fédération hospitalière de France (FHF) ;
- b) Un représentant désigné par la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif (FEHAP) ;
- c) Un représentant désigné par la Fédération hospitalière privée (FHP) ;
- d) Deux représentants désignés conjointement par les présidents des conférences des présidents de commission médicale d'établissement des centres hospitaliers universitaires, des centres hospitaliers et des centres hospitaliers spécialisés ;
- e) Un représentant désigné par la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile (FNEHAD) ;

10° Un représentant des industries du médicament désigné par Les Entreprises du médicament (LEEM) ;

11° Un représentant des industries des dispositifs médicaux désigné par le Syndicat national de l'industrie des technologies médicales (SNITEM) ;

12° Un représentant désigné par l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES) ;

13° Un directeur général d'agence régionale de santé, nommé par les ministres chargés de la santé et de l'assurance maladie ;

14° Un représentant des prestataires de services et distributeurs de matériels à domicile, conjointement désigné par le Syndicat national des prestataires de santé à domicile (SYNALAM) et par le Syndicat national des associations d'assistance à domicile (SNADOM) ;

15° Trois représentants des usagers désignés par le ministre chargé de la santé ;



16° Neuf personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience, nommées conjointement par les ministres chargés de la santé et de l'assurance maladie ;

17° Un représentant désigné par Régions de France ;

18° Un représentant désigné par l'Assemblée des départements de France (ADF) ;

19° Un représentant désigné par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) ;

20° Un représentant désigné par le président de la Fédération nationale des communautés professionnelles territoriales de santé (FCPTS) ;

21° Un représentant désigné par le président de l'association Avenir des équipes coordonnées (AVECsanté) ;

22° Un représentant désigné par le président de la Fédération nationale des centres de santé (FNCS). Les ministres chargés de la santé et de l'assurance maladie désignent conjointement le président et le vice-président du haut conseil parmi les membres mentionnés au 16°.

Les membres mentionnés aux 13°, 15° et 16° sont nommés pour trois ans. Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée cesse d'appartenir au haut conseil. En outre, les désignations prévues au 2° sont renouvelées après chaque élection générale en ce qui concerne les députés et après chaque renouvellement triennal du Sénat en ce qui concerne les sénateurs.





## 2. Éléments de jurisprudence

### 2.1. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

**Décision n° 67-46 L du 12 juillet 1967, *Nature juridique de certaines dispositions des articles 25 et 26 de la loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime, telles qu'elles résultent de l'ordonnance n° 58-1358 du 27 décembre 1958***

6. Considérant que cette dernière disposition, dans la mesure où elle vise les conventions ou accords collectifs ainsi que les sentences arbitrales qui, d'après l'article 29 de la loi susvisée du 11 février 1950 produisent « les effets d'une convention collective de travail », est une explicitation du principe énoncé à l'article 31 a, 2e alinéa, du Code du travail et selon lequel la convention collective de travail « peut mentionner des dispositions plus favorables aux travailleurs que celles des lois et règlements en vigueur » ; que ce principe doit être rangé au nombre des principes fondamentaux du droit du travail placés dans le domaine de la loi par l'article 34 de la Constitution ; que la disposition dont il s'agit ressortit donc de la compétence du pouvoir législatif ;

**Décision n° 77-79 DC du 5 juillet 1977, *Loi portant diverses dispositions en faveur de l'emploi des jeunes et complétant la loi n° 75-574 du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale***

3. Considérant, d'autre part, que, si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son huitième alinéa que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises », l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical ; qu'ainsi c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect des principes qui sont énoncés au huitième alinéa du Préambule, les conditions de leur mise en œuvre (...)

**Décision n° 89-257 DC du 25 juillet 1989, *Loi modifiant le code du travail relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion***

10. Considérant que le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son huitième alinéa que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; que l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical ;

11. Considérant que, sur le fondement de ces dispositions, il est loisible au législateur, après avoir défini les droits et obligations touchant aux conditions de travail ou aux relations du travail, de laisser aux employeurs et aux salariés, ou



à leurs organisations représentatives, le soin de préciser après une concertation appropriée, les modalités concrètes de mise en œuvre des normes qu'il édicte ; qu'au surplus, constitue un principe fondamental du droit du travail, le principe selon lequel une convention collective de travail peut contenir des dispositions plus favorables aux travailleurs que celles des lois et règlements ;

12. Considérant que la référence faite par les articles premier, 6, 10 et 25 de la loi aux notions de « salariés âgés » ou de salariés présentant « des caractéristiques sociales » particulières, qui sont destinées à être précisées par les partenaires sociaux sous le contrôle des administrations et des juridictions compétentes, loin de méconnaître le principe d'égalité devant la loi, permet d'en assurer l'application à des situations diversifiées ; qu'ainsi le moyen invoqué ne peut qu'être écarté ;

**Décision n° 93-328 DC du 16 décembre 1993, Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle**

3. Considérant que, si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son huitième alinéa que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises », l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical ; qu'ainsi c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect de cette disposition à valeur constitutionnelle, les conditions et garanties de sa mise en œuvre ;

4. Considérant que si cette disposition implique que la détermination des modalités concrètes de cette mise en œuvre fasse l'objet d'une concertation appropriée entre les employeurs et les salariés ou leurs organisations représentatives, elle n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer que dans tous les cas cette détermination soit subordonnée à la conclusion d'accords collectifs ;

5. Considérant que le législateur a fixé la condition relative à l'effectif des salariés de l'entreprise à laquelle est subordonnée la faculté qu'il a ouverte ; qu'il a indiqué que cette dernière ne pouvait être exercée qu'à l'occasion de la constitution du comité d'entreprise ou lors du renouvellement de l'institution après consultation des délégués du personnel et, s'il existe, du comité d'entreprise ; qu'il a déterminé les limites dans lesquelles le mandat des délégués du personnel pouvait être soit prorogé soit réduit dans la stricte mesure nécessaire à la mise en œuvre de ladite faculté ; qu'il a prescrit que les délégués du personnel et le comité d'entreprise devaient conserver l'ensemble de leurs attributions ; qu'il a, en vue d'assurer la capacité de représentation collective des salariés, renvoyé à un décret en Conseil d'État la détermination du nombre des délégués du personnel qui devraient dans une telle hypothèse être désignés ;

6. Considérant qu'eu égard aux précisions et garanties susmentionnées, le législateur n'a pas méconnu les dispositions du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;



**Décision n° 96-383 DC du 6 novembre 1996, *Loi relative à l'information et à la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire, ainsi qu'au développement de la négociation collective***

8. Considérant qu'aux termes du sixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale.. » ; qu'aux termes du huitième alinéa du même préambule : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; que si ces dispositions confèrent aux organisations syndicales vocation naturelle à assurer, notamment par la voie de la négociation collective, la défense des droits et intérêts des travailleurs, elles n'attribuent pas pour autant à celles-ci un monopole de la représentation des salariés en matière de négociation collective ; que des salariés désignés par la voie de l'élection ou titulaires d'un mandat assurant leur représentativité, peuvent également participer à la détermination collective des conditions de travail dès lors que leur intervention n'a ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à celle des organisations syndicales représentatives ;

**Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite***

43. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que le deuxième alinéa de l'article 4, en permettant de faire prévaloir entre les différents accords en matière d'épargne retraite susceptibles d'être conclus au niveau de l'entreprise, de la branche professionnelle ou au niveau interprofessionnel, celui dont les dispositions sont les moins favorables, contreviendrait au principe du droit du travail selon lequel, en cas de conflit de normes, la plus favorable doit recevoir application ; que ce principe constituerait un principe fondamental reconnu par les lois de la République trouvant son origine dans une loi de 1936 ; (...)

45. Considérant que la seule disposition, introduite par la loi du 24 juin 1936 sous la forme d'un article 31vc du code du travail, selon laquelle « les conventions collectives ne doivent pas contenir de dispositions contraires aux lois et règlements en vigueur, mais peuvent stipuler des dispositions plus favorables » a trait uniquement à la faculté ouverte à des accords collectifs de comporter des stipulations plus favorables que les lois et règlements en vigueur ; que dès lors le moyen tiré de cette disposition est inopérant ;

**Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier***

7. Considérant qu'en renvoyant à un accord collectif le soin de déterminer le niveau et les modalités des réductions de salaires, sans en fixer le montant maximal, le législateur n'a pas méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, s'agissant de la détermination des principes fondamentaux du droit du travail ; que, si l'intervention de la loi a pour effet de rendre opposables, en l'espèce, les stipulations de l'accord à l'ensemble des personnels concernés, il résulte tant des travaux préparatoires que des dispositions de l'article contesté, lesquelles limitent la réduction des salaires du fait du plafonnement de la part



du capital distribuée en contrepartie, que cette réduction ne saurait conduire à la disparition du salaire ; que, par suite, le grief invoqué ne saurait être accueilli ;

**Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail***

28. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; que l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ; qu'ainsi, c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect de cette disposition à valeur constitutionnelle, les conditions et garanties de sa mise en œuvre ; que, sur le fondement de ces dispositions, il est loisible au législateur, après avoir défini les droits et obligations touchant aux conditions de travail, de laisser aux employeurs et aux salariés, ou à leurs représentants, le soin de préciser, après une concertation appropriée, les modalités concrètes d'application des normes qu'il édicte ;

**Décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, *Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social***

7. Considérant que, si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose en son huitième alinéa que : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises », l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail ; qu'ainsi, c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect du principe qui est énoncé au huitième alinéa du Préambule, les conditions et garanties de sa mise en œuvre ;

8. Considérant que, sur le fondement de ces dispositions, il est loisible au législateur, après avoir défini les droits et obligations touchant aux conditions et aux relations de travail, de laisser aux employeurs et aux salariés, ou à leurs organisations représentatives, le soin de préciser, notamment par la voie de la négociation collective, les modalités concrètes d'application des normes qu'il édicte ; que le législateur peut en particulier laisser les partenaires sociaux déterminer, dans le cadre qu'il a défini, l'articulation entre les différentes conventions ou accords collectifs qu'ils concluent au niveau interprofessionnel, des branches professionnelles et des entreprises ; que, toutefois, lorsque le législateur autorise un accord collectif à déroger à une règle qu'il a lui-même édictée et à laquelle il a entendu conférer un caractère d'ordre public, il doit définir de façon précise l'objet et les conditions de cette dérogation ;

9. Considérant, en outre, que le principe en vertu duquel la loi ne peut permettre aux accords collectifs de travail de déroger aux lois et règlements ou aux conventions de portée plus large que dans un sens plus favorable aux salariés ne résulte d'aucune disposition législative antérieure à la Constitution de 1946, et notamment pas de la loi du 24 juin 1936 susvisée ; que, dès lors, il ne saurait être





regardé comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'en revanche, il constitue un principe fondamental du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de déterminer le contenu et la portée ;

**Décision n° 2004-507 DC du 9 décembre 2004, Loi portant diverses dispositions relatives au sport professionnel**

9. Considérant que les requérants contestent le fait que « le dispositif en cause sera mis en œuvre, et donc les exonérations de charges sociales et fiscales établies, selon des critères fixés par voie conventionnelle ou, si cette démarche contractuelle échoue, par décret » ;

10. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine les principes fondamentaux... du droit du travail » ; qu'aux termes du huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; que, d'autre part, l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi la fixation des « règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ainsi que la détermination des « principes fondamentaux... de la sécurité sociale » ;

11. Considérant qu'il est loisible au législateur, après avoir défini les droits et obligations touchant aux conditions et aux relations de travail, de laisser aux employeurs et aux salariés, ou à leurs organisations représentatives, le soin de préciser, notamment par la voie de la négociation collective, les modalités concrètes d'application des normes qu'il édicte en matière de droit du travail ; qu'il lui est également loisible de prévoir qu'en l'absence de convention collective, ces modalités d'application seront déterminées par décret ; qu'il en va ainsi, dans les conditions et les limites définies par le législateur, de la détermination des parts respectives du salaire et des autres éléments de la rémunération ;

**Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs**

6. Considérant qu'aux termes des septième et huitième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical ;

7. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'il est loisible au législateur de renvoyer au décret ou de confier à la convention collective le soin de préciser les modalités d'application des règles fixées par lui pour l'exercice du droit de grève ;

8. Considérant qu'en l'absence d'accord-cadre ou d'accord de branche au 1er janvier 2008, un décret en Conseil d'État détermine alors, dans les conditions prévues par la loi, l'organisation et le déroulement de la procédure de prévention des conflits ;



que la loi fixe l'objet, encadre le contenu et précise les conditions de la mise en œuvre de ce décret, qui doit se borner à prévoir les modalités d'application de la loi ; que, dès lors, le législateur n'a pas méconnu la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; (...)

**Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs**

6. Considérant qu'aux termes des septième et huitième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical ;

7. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'il est loisible au législateur de renvoyer au décret ou de confier à la convention collective le soin de préciser les modalités d'application des règles fixées par lui pour l'exercice du droit de grève ;

8. Considérant qu'en l'absence d'accord-cadre ou d'accord de branche au 1er janvier 2008, un décret en Conseil d'État détermine alors, dans les conditions prévues par la loi, l'organisation et le déroulement de la procédure de prévention des conflits ; que la loi fixe l'objet, encadre le contenu et précise les conditions de la mise en œuvre de ce décret, qui doit se borner à prévoir les modalités d'application de la loi ; que, dès lors, le législateur n'a pas méconnu la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; (...)

**Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, Loi relative à la sécurisation de l'emploi**

10. Considérant que, par les dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, le législateur a entendu faciliter l'accès de toutes les entreprises d'une même branche à une protection complémentaire et assurer un régime de mutualisation des risques, en renvoyant aux accords professionnels et interprofessionnels le soin d'organiser la couverture de ces risques auprès d'un ou plusieurs organismes de prévoyance ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ;

11. Considérant que, toutefois, d'une part, en vertu des dispositions du premier alinéa de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, toutes les entreprises qui appartiennent à une même branche professionnelle peuvent se voir imposer non seulement le prix et les modalités de la protection complémentaire mais également le choix de l'organisme de prévoyance chargé d'assurer cette protection parmi les entreprises régies par le code des assurances, les institutions relevant du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale et les mutuelles relevant du code de la mutualité ; que, si le législateur peut porter atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle dans un but de mutualisation des risques, notamment en prévoyant que soit recommandé au niveau de la branche un seul organisme de prévoyance proposant un contrat de référence y compris à un tarif d'assurance donné ou en offrant la possibilité que soient désignés au niveau de la branche plusieurs organismes de prévoyance proposant au moins de tels contrats de référence, il ne saurait porter à ces libertés une atteinte d'une nature telle que



l'entreprise soit liée avec un cocontractant déjà désigné par un contrat négocié au niveau de la branche et au contenu totalement prédéfini ; que, par suite, les dispositions de ce premier alinéa méconnaissent la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre ;

12. Considérant que, d'autre part, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 912-1 permettent d'imposer que, dès l'entrée en vigueur d'un accord de branche, les entreprises de cette branche se trouvent liées avec l'organisme de prévoyance désigné par l'accord, alors même qu'antérieurement à celui-ci elles seraient liées par un contrat conclu avec un autre organisme ; que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés au considérant 11 et sans qu'il soit besoin d'examiner le grief tiré de l'atteinte aux conventions légalement conclues, ces dispositions méconnaissent également la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale portent à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi de mutualisation des risques ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs dirigés contre le 2° du paragraphe II de l'article 1er de la loi déferée, ces dispositions ainsi que celles de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

**Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014**

80. Considérant, d'une part, que le transfert de l'ensemble des droits et obligations attachés à un régime obligatoire de base de la sécurité sociale ne constitue pas, pour les organismes à qui cette gestion était antérieurement confiée, une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de cet article est inopérant ;

81. Considérant, d'autre part, qu'en confiant aux caisses de la mutualité sociale agricole le monopole de la gestion de la couverture des risques « maladie, invalidité et maternité » et « accidents du travail et maladies professionnelles » des non-salariés agricoles, le législateur a entendu améliorer l'efficacité et la gestion du service public de la sécurité sociale ; qu'il a poursuivi un but d'intérêt général ; que le législateur a prévu une indemnisation du préjudice susceptible de résulter de ce transfert pour les groupements mentionnés aux articles L. 731-31 et L. 752-14 ; qu'il a renvoyé au décret la détermination des conditions et du montant de cette indemnité en précisant qu'elle serait fixée dans le cadre d'un constat établi à la suite d'une procédure contradictoire ; qu'indépendamment de la fixation du montant de l'indemnité, il appartient également au décret de fixer, en vertu du paragraphe VI, les modalités d'application de ce transfert ; que, par suite, il lui appartient de déterminer, sous le contrôle de la juridiction compétente, le montant des réserves des groupements qui ont été constituées pour le compte des branches et qui seules peuvent être transférées ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;



82. Considérant, en second lieu, que ni le transfert aux caisses de la mutualité sociale agricole de la gestion de la couverture des risques « maladie, invalidité et maternité » et « accidents du travail et maladies professionnelles » des non-salariés agricoles, ni la suppression de l'obligation faite aux assureurs de se grouper pour assurer la gestion de ces risques ne portent atteinte à la liberté d'association des organismes assureurs ;

**Décision n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014, *Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites***

20. Considérant, en premier lieu, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

21. Considérant qu'aux termes du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; qu'il est loisible au législateur, dans le cadre des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, de renvoyer au décret ou de confier à la négociation collective le soin de préciser, en matière de détermination collective des conditions de travail, les modalités d'application des règles qu'il a fixées ;

**Décision n° 2015-502 QPC du 27 novembre 2015, *Syndicat Confédération générale du travail [Modalités de répartition, entre les organisations syndicales de salariés, des crédits du fonds paritaire alloués à la mission liée au paritarisme]***

5. Considérant qu'en prévoyant que les crédits du fonds paritaire sont répartis de manière uniforme entre les organisations syndicales de salariés, les dispositions contestées, loin de porter atteinte à la liberté syndicale et au principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, mettent en œuvre ces exigences constitutionnelles ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté syndicale et du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail doivent être écartés ; (...)

7. Considérant que les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs ont pour objet la défense des droits et des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des salariés, pour les premières, et des employeurs, pour les secondes ; que la nature des intérêts que ces deux catégories d'organisations défendent les place dans une situation différente au regard des règles qui organisent le paritarisme ; qu'ainsi, en prévoyant que le montant des crédits alloués aux organisations syndicales de salariés au titre de la mission liée au paritarisme est réparti de façon uniforme entre elles, alors même que d'autres règles sont prévues pour la répartition du montant des crédits alloués aux organisations professionnelles d'employeurs à ce titre, le législateur a traité différemment des situations différentes ; que cette différence de traitement



est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté ;

**Décision n° 2015-519 QPC du 3 février 2016, Mouvement des entreprises de France et autres [Critère de l'audience des organisations professionnelles d'employeurs pour l'appréciation de la représentativité]**

11. Considérant, en second lieu, que le Préambule de la Constitution de 1946 dispose en son huitième alinéa que : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; qu'il ressort notamment de ces dispositions qu'il incombe au législateur de déterminer, dans le respect de ce principe et de la liberté syndicale, les conditions et garanties de sa mise en œuvre et, en particulier, les modalités selon lesquelles la représentation des travailleurs est assurée dans l'entreprise ; qu'à cette fin, le droit de participer « par l'intermédiaire de leurs délégués » à « la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » a pour bénéficiaires, sinon la totalité des travailleurs employés à un moment donné dans une entreprise, du moins tous ceux qui sont intégrés de façon étroite et permanente à la communauté de travail qu'elle constitue, même s'ils n'en sont pas les salariés ; que le huitième alinéa, qui consacre un droit aux travailleurs, par l'intermédiaire de leurs délégués, à la participation et à la détermination collectives de leurs conditions de travail, ne confère aucun droit équivalent au bénéfice des employeurs ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance des exigences du huitième alinéa du Préambule de 1946 est inopérant ;

**Décision n° 2017-664 QPC du 20 octobre 2017, Confédération générale du travail - Force ouvrière [Conditions d'organisation de la consultation des salariés sur un accord minoritaire d'entreprise ou d'établissement]**

11. En l'absence de délégué syndical dans une entreprise ou dans un établissement, ou de délégué du personnel désigné comme délégué syndical dans les entreprises de moins de cinquante salariés, des accords d'entreprise ou d'établissement peuvent être négociés et conclus dans les conditions prévues par les articles L. 2232-21 et L. 2232-34 du code du travail. Selon l'article L. 2232-21, cette possibilité est ouverte aux représentants élus du personnel au comité d'entreprise ou à la délégation unique du personnel ou, à défaut, aux délégués du personnel s'ils sont mandatés à cet effet par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives dans la branche dont relève l'entreprise ou au niveau national et interprofessionnel. Lorsqu'aucun élu n'a manifesté son souhait de négocier, l'article L. 2232-34 prévoit que, sous certaines conditions, des accords peuvent être négociés et conclus par un ou plusieurs salariés mandatés par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives dans la branche ou au niveau national et interprofessionnel.

12. Dans chacun de ces deux cas, les dispositions contestées prévoient, respectivement aux articles L. 2232-21-1 et L. 2232-27 du code du travail, que l'accord doit, pour pouvoir entrer en vigueur, être approuvé par les salariés à la majorité des suffrages exprimés, dans des conditions déterminées par décret et dans le respect des principes généraux du droit électoral. (...)



15. La consultation des salariés mentionnée par les dispositions contestées porte sur un accord d'entreprise ou d'établissement signé, dans les entreprises dépourvues de délégué syndical, par un représentant élu du personnel au comité d'entreprise ou à la délégation unique du personnel, par un délégué du personnel mandaté ou, à défaut, par un salarié mandaté.

16. D'une part, le renvoi au décret par les dispositions contestées ne porte que sur la détermination des modalités d'organisation de la consultation des salariés. Ces modalités ne peuvent avoir ni pour objet ni pour effet de rouvrir la négociation sur l'accord soumis à consultation. D'autre part, en soumettant la consultation au respect des principes généraux du droit électoral, les dispositions contestées ont exclu que le pouvoir réglementaire puisse prévoir des modalités d'organisation susceptibles d'en affecter la sincérité. Dès lors, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant le principe de participation des travailleurs. (...)

**Décision n° 2018-761 DC du 21 mars 2018, Loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social**

7. En premier lieu, en permettant sous certaines conditions à l'employeur, dans les entreprises employant jusqu'à vingt salariés, de proposer un projet d'accord collectif à la consultation du personnel, le législateur a souhaité développer les accords collectifs dans les petites entreprises en prenant en compte l'absence fréquente de représentants des salariés pouvant négocier de tels accords dans ces entreprises.

8. En deuxième lieu, les dispositions contestées ne prévoient la possibilité pour l'employeur de soumettre un projet d'accord collectif à la consultation du personnel que si l'entreprise est dépourvue de délégué syndical et, dans les entreprises de onze à vingt salariés, en l'absence, en outre, de membre élu de la délégation du personnel du comité social et économique.

9. En dernier lieu, conformément à l'article L. 2232-22 du code du travail, le projet d'accord doit être communiqué par l'employeur à chaque salarié et un délai minimum de quinze jours doit s'écouler entre cette communication et l'organisation de la consultation. En outre, le projet d'accord n'est validé que s'il recueille une majorité des deux tiers du personnel. Enfin, les modalités d'organisation de la consultation doivent en tout état de cause respecter les principes généraux du droit électoral.

10. Il résulte de ce qui précède que les articles L. 2232-21 et L. 2232-23 du code du travail ne méconnaissent ni le principe de participation des travailleurs, ni la liberté syndicale et qu'ils ne sont pas entachés d'incompétence négative. Ces articles, qui ne sont contraires à aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution. (...)

13. Si les dispositions des sixième et huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 confèrent aux organisations syndicales vocation naturelle à assurer, notamment par la voie de la négociation collective, la défense des droits



et intérêts des travailleurs, elles ne leur attribuent pas pour autant un monopole de la représentation des salariés en matière de négociation collective. Des salariés désignés par la voie de l'élection ou titulaires d'un mandat assurant leur représentativité peuvent également participer à la détermination collective des conditions de travail dès lors que leur intervention n'a ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à celle des organisations syndicales représentatives.

14. D'une part, les dispositions contestées ne régissent la négociation collective que dans les entreprises de onze à quarante-neuf salariés et uniquement lorsqu'elles ne comportent aucun délégué syndical. D'autre part, si, à la différence des règles applicables aux entreprises d'au moins cinquante salariés, les dispositions contestées n'instaurent pas de priorité au profit des salariés mandatés par une organisation syndicale représentative, ces dispositions n'établissent pas davantage de hiérarchie qui leur serait défavorable, dès lors que l'employeur peut négocier soit avec ces salariés mandatés, soit avec des membres titulaires de la délégation du personnel du comité social et économique.

15. Par conséquent, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à l'intervention des organisations syndicales représentatives dans la détermination collective des conditions de travail. Les griefs tirés de la méconnaissance du principe de participation et de la liberté syndicale doivent donc être écartés. Les trois premiers alinéas du paragraphe I de l'article L. 2232-23-1 du code du travail, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont donc conformes à la Constitution.

#### **Décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel***

40. D'une part, sous réserve des exceptions spécifiques à certains salariés prévues aux nouveaux 2° à 4° de l'article L. 5422-9 du code du travail, les dispositions contestées suppriment l'ensemble des contributions salariales au régime d'assurance chômage. Elles ne créent donc aucune différence de traitement entre les salariés assurés de ce régime.

41. D'autre part, le fait que les allocations servies par le régime d'assurance chômage, qui sont liées aux revenus antérieurement perçus, seront partiellement financées, non plus par les contributions salariales, mais par le produit d'impositions de toute nature, susceptible d'être affecté à l'organisme gestionnaire de ce régime par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale, n'empêche pas d'atteinte au principe d'égalité. Est indifférente, à cet égard, l'entrée en vigueur, à compter du 1er janvier 2019, de la réduction dégressive des contributions des employeurs à l'assurance chômage sur les bas salaires, qui résulte de l'article 9 de la loi du 30 décembre 2017 mentionnée ci-dessus.

42. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés. Le 5° de l'article L. 5422-9 du code du travail, qui ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution. (...)



49. Aux termes du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ».

50. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789, ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

51. En premier lieu, en application de l'article L. 5422-20 du code du travail, les accords relatifs à l'assurance chômage conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés ont pour objet de définir les mesures d'application des dispositions législatives régissant l'assurance chômage. La validité et l'opposabilité de ces mesures d'application sont subordonnées à l'agrément des accords par l'État. En l'absence d'accord ou d'agrément, ces mesures sont déterminées par décret en Conseil d'État.

52. En deuxième lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, sans attendre le terme de l'actuelle convention d'assurance chômage, fixé au 30 septembre 2020, permettre l'édiction de nouvelles règles régissant l'assurance chômage, en vue de favoriser le retour à l'emploi, de lutter contre la précarité et de revoir l'articulation entre assurance et solidarité, le cas échéant par la création d'une allocation chômage de longue durée attribuée sous condition de ressources. Il a ainsi, en particulier, entendu tirer les conséquences des dispositions introduites par la loi déferée relatives, d'une part, à la réforme du financement du régime d'assurance chômage et, d'autre part, à l'ouverture de l'indemnisation au bénéfice de nouvelles catégories de demandeurs d'emploi, comme certains salariés ayant démissionné et, sous certaines conditions, les travailleurs indépendants en cessation d'activité. Ce faisant, le législateur a poursuivi des objectifs d'intérêt général.

53. En dernier lieu, d'une part, les dispositions contestées prévoient qu'il appartient aux partenaires sociaux de définir, conventionnellement, de nouvelles règles relatives à l'assurance chômage sur la base d'un document de cadrage lui-même soumis préalablement à la concertation. D'autre part, elles n'ont ni pour objet ni pour effet, par elles-mêmes, de remettre directement en cause la convention d'assurance chômage en vigueur. Elles ouvrent au Premier ministre la faculté de priver celle-ci d'effet en mettant fin à l'agrément dont elle fait l'objet, en cas d'échec de la négociation à venir ou si l'accord conclu par les partenaires sociaux n'est pas compatible avec les objectifs définis dans le document de cadrage du Gouvernement.

54. Il résulte de ce qui précède que, compte tenu des objectifs poursuivis par le législateur, les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté contractuelle et





du droit au maintien des conventions légalement conclues doivent être écartés. L'article 57, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

**Décision n° 2022-844 DC du 15 décembre 2022, Loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi**

6. L'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi les principes fondamentaux du droit du travail. Aux termes du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ».

7. Il est loisible au législateur, dans le cadre des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, de renvoyer au décret, pris après une concertation appropriée, ou de confier à la négociation collective le soin de préciser, en matière de détermination collective des conditions de travail, les modalités d'application des règles qu'il a fixées.

8. L'article L. 5422-20 du code du travail prévoit que les mesures d'application des dispositions législatives relatives à l'assurance chômage font l'objet d'un accord conclu entre les organisations représentatives de salariés et d'employeurs qui doit être agréé par le Premier ministre, ou, en l'absence d'accord ou d'agrément, sont déterminées par un décret en Conseil d'État.

9. Par dérogation à ces dispositions, le premier alinéa du paragraphe I de l'article 1er de la loi déferée prévoit que ces mesures d'application sont directement déterminées par un décret en Conseil d'État pour la période allant du 1<sup>er</sup> novembre 2022 au 31 décembre 2023 au plus tard.

10. En premier lieu, le législateur a pu, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer à un décret la détermination des mesures d'application des dispositions législatives relatives au régime d'assurance chômage.

11. En second lieu, ces dispositions prévoient que ce décret ne peut être pris qu'à la suite d'une concertation avec les organisations de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel.

12. Il résulte de ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a méconnu ni l'étendue de sa compétence ni le principe de participation.

**Décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023, Loi pour le plein emploi**

27. Aux termes du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi... ». En vertu de son dixième alinéa : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Selon son onzième alinéa, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve



dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

28. Les exigences constitutionnelles résultant des cinquième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 impliquent l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi. Celles résultant de ses dixième et onzième alinéas impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées.

29. Il appartient au législateur, pour satisfaire à ces exigences, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées. En particulier, il peut à tout moment, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, modifier des textes antérieurs ou abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Il peut également adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

## *2.2. Jurisprudence du Conseil d'État statuant au contentieux*

### **CE, Ass., 8 juillet 1994, Confédération générale du travail, n° 105471, Rec.**

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 132-4 du code du travail : « La convention et l'accord collectif de travail peuvent comporter des dispositions plus favorables aux salariés que celles des lois et règlements en vigueur... » ; que, conformément au principe général du droit du travail dont s'inspirent ces dispositions législatives et dont l'article L. 132-26 du même code n'a eu ni pour objet ni pour effet de modifier la portée, le pouvoir réglementaire ne peut, sauf habilitation législative expresse, prévoir des conventions collectives comportant des stipulations moins favorables aux travailleurs, que les dispositions qu'il a lui-même édictées ;

### **CE, Ass., 11 mai 2004, Association AC ! et autres, n°s 255886 et autres, Rec.**

Considérant, en premier lieu, que l'article L. 3522 du code du travail donne à l'ensemble des organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs le droit de participer à la négociation et à la conclusion des accords intervenant pour la mise en œuvre de l'article L. 3518 de ce code et subordonne l'applicabilité de ces accords à l'ensemble des travailleurs et employeurs à la condition qu'ils aient été agréés par le ministre chargé du travail ; qu'il en résulte que les signataires de ces accords ne peuvent légalement renvoyer le soin d'en modifier ou compléter les stipulations à des actes à la négociation desquels ne participeraient pas l'ensemble des organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs ou qui ne feraient pas l'objet d'un agrément du ministre chargé du travail ;

Considérant que l'article 5 de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004 agréée par l'un des arrêtés attaqués prévoit la création d'une commission paritaire nationale composée de représentants des seules organisations signataires de cette convention ;



que les articles 2, 4, 6 et 10 du règlement annexé à cette convention renvoient à cette commission le soin de définir respectivement les cas dans lesquels une démission est considérée comme légitime, ceux dans lesquels un départ volontaire n'interdit pas de bénéficier de l'allocation, la procédure d'admission au bénéfice des allocations des salariés dont l'entreprise a réduit ou cessé son activité sans que leur contrat de travail ait été rompu et les cas de réouverture des droits en cas de départ volontaire ; que ces stipulations ont ainsi pour objet et pour effet de réserver aux seuls organisations signataires de la convention, membres de la commission paritaire nationale, le soin de définir dans ces domaines les règles complétant cette convention ; qu'elles méconnaissent dès lors les dispositions de l'article L. 3522 du code du travail ; que ces stipulations des articles 2, 4, 6 et 10 qui, si elles sont divisibles des autres stipulations du règlement annexé à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004, forment entre elles un tout indivisible, ne pouvaient donc légalement faire l'objet d'un agrément ;

**CE, 1<sup>er</sup> juillet 2009, Société anonyme Les marronniers, n° 309796, aux Tables**

Considérant que, pour confirmer le jugement du tribunal administratif de Besançon du 28 juin 2005 rejetant la demande de la SA LES MARRONNIERS, entreprise de plus de vingt salariés au sein de laquelle a été conclu un accord collectif de réduction du temps de travail le 30 décembre 1999 entre l'employeur et Mme Vienot, désignée par la CFTC en qualité de déléguée syndicale le 29 décembre 1999, tendant à l'annulation de la décision du 18 septembre 2000 par laquelle le préfet du Doubs a refusé de lui accorder l'aide prévue à l'article 3 de la loi du 13 juin 1998 et de la décision du ministre de l'emploi et de la solidarité rejetant son recours hiérarchique contre cette décision, la cour administrative d'appel de Nancy s'est fondée sur ce que cet accord n'avait pas été précédé d'une « négociation sociale réelle et approfondie » et qu'il ne pouvait, en conséquence, ouvrir droit à cette aide ; qu'en statuant ainsi, alors que, dans le cadre de la vérification de la conformité d'un tel accord aux dispositions légales, il appartenait seulement à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de s'assurer que l'accord avait été précédé d'une négociation, et non de porter une appréciation sur la qualité de celle-ci, la cour a commis une erreur de droit ;

**CE, 4 juillet 2012, Fédération nationale des transports routiers, n° 337698, Rec.**

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2261-19 du code du travail : « Pour pouvoir être étendus, la convention de branche ou l'accord professionnel ou interprofessionnel, leurs avenants ou annexes, doivent avoir été négociés et conclus en commission paritaire. / Cette commission est composée de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives dans le champ d'application considéré » ; que, si ces dispositions ne font pas obstacle à ce que soient conduites des consultations entre les participants aux négociations, elles soumettent en revanche la légalité de l'extension des accords à la condition que les étapes essentielles de la négociation de ceux-ci se soient déroulées en présence de toutes les organisations syndicales représentatives dans leur champ d'application ;

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'avenant du 14 décembre 2009 à la convention collective nationale des transports routiers et des activités



auxiliaires du transport et l'accord salarial du même jour, étendus par l'arrêté attaqué, ont fait l'objet de premières négociations en commission paritaire entre les mois de février et d'octobre 2009, puis d'une adoption lors d'une réunion de la même commission paritaire le 14 décembre 2009 ; que toutefois, dans l'intervalle, au motif que les difficultés rencontrées dans cette négociation créaient un risque de grève dans les transports routiers, le secrétaire d'État aux transports a procédé, les 9, 10 et 11 décembre 2009, à des consultations avec certaines fédérations de salariés et d'employeurs engagées dans la négociation ;

3. Considérant que ces consultations, qui se sont déroulées sous la forme de discussions collectives organisées par les pouvoirs publics entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs qui y avaient été conviées, qui ont porté sur les sujets en débat dans les négociations alors en cours, et qui ont abouti à la signature, par certains des participants, d'un « protocole d'accord » qui a servi de base à l'avenant conventionnel et à l'accord salarial signés à l'issue de la réunion paritaire du 14 décembre suivant, constituaient en réalité, en l'espèce, une étape essentielle de la négociation de l'avenant conventionnel et de l'accord salarial étendus par l'arrêté attaqué et non pas de simples consultations informelles ;

4. Considérant que la fédération nationale des transports routiers soutient notamment, sans être contredite, que les réunions des 9, 10 et 11 décembre 2009 se sont déroulées sans qu'ait été invitée une des organisations syndicales de salariés représentative des chauffeurs routiers ; que l'avenant conventionnel et l'accord salarial du 14 décembre 2009 n'ont, ainsi, pas fait l'objet d'une négociation conduite avec l'ensemble des organisations syndicales de salariés représentatives dans leur champ d'application ; qu'il résulte des dispositions citées cidessus de l'article L. 2261-19 du code du travail que le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ne pouvait, en conséquence, légalement procéder à leur extension ; que l'arrêté d'extension du 12 février 2010 doit donc être annulé ; (...)

**CE, 17 avril 2013, Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) et autres, n°s 352245 et autres, aux Tables**

24. Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte de l'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale et des articles L. 911-1, L. 911-3 et L. 911-4 auxquels il renvoie que le législateur a habilité les partenaires sociaux à définir, par voie d'accords nationaux interprofessionnels étendus et élargis par arrêtés des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, l'intégralité des règles des régimes complémentaires obligatoires de retraite, sous réserve de certaines clauses obligatoires ou prohibées qu'il a définies ; que, par suite, l'Union des familles pour les retraites n'est, en tout état de cause, pas fondée à soutenir que les partenaires sociaux et, par voie de conséquence, les auteurs des arrêtés attaqués auraient empiété sur la compétence du législateur en adoptant ou en étendant et élargissant des stipulations qui affecteraient les principes fondamentaux de la sécurité sociale, du droit du travail ou des obligations civiles, dont l'article 34 de la Constitution réserve la détermination à la loi ;



25. Considérant, en quatrième lieu, que les partenaires sociaux, auxquels il incombe d'assurer en permanence l'équilibre financier des régimes de retraite complémentaire en adoptant les mesures qui assurent la sauvegarde des droits de leurs adhérents, ont, par les stipulations litigieuses, introduit une règle de plafonnement du montant des majorations pour enfants nés ou élevés, qui s'applique aux participants dont la liquidation de la pension prend effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, soit postérieurement à l'adoption et à l'extension et l'élargissement de l'avenant révisant la convention AGIRC du 14 mars 1947 ; que si la CFEGC et l'UGICT-CGT soutiennent que ce plafonnement équivaut à une diminution de la valeur de service du point liée aux majorations et conduit, ainsi, à une différenciation illicite de la valeur de service du point entre la pension de base et les majorations, elles ne sauraient utilement se prévaloir d'un quelconque « principe d'unicité de la valeur du point » s'imposant aux partenaires sociaux ou aux ministres lorsqu'ils étendent et élargissent un tel accord ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que les stipulations litigieuses seraient illicites, qui ne soulève pas une contestation sérieuse, doit être écarté ;

**CE, 22 mai 2013, Fédération interco CFDT et autres, n° 356903, aux Tables**

5. Considérant que les dispositions précitées de la loi du 5 juillet 2010 définissent les conditions que doivent respecter les accords signés avec des organisations syndicales pour être valides ; qu'une organisation syndicale, qui fait valoir auprès du ministre qu'elle s'oppose à un accord et que les conditions ne sont pas réunies pour que celui-ci soit valide, est recevable à contester, devant le juge de l'excès de pouvoir, la décision du ministre refusant de prendre en compte son opposition, qui a le caractère d'une décision faisant grief ; (...)

**CE, 7 octobre 2021, Fédération des syndicats CFTC commerce services et force de vente et autres, n°s 433053 et autres, Rec.**

5. Il résulte des dispositions précitées [articles L. 2232-5-1, 2253-1 et 2253-3 du code du travail] qu'avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 22 septembre 2017, il revenait à la branche, par voie d'accord collectif s'imposant à tout accord d'entreprise, de fixer un salaire minimum conventionnel pour chaque niveau hiérarchique de la grille de classification des emplois prévue par la convention collective, auquel la rémunération effectivement perçue par les salariés de la branche ne pouvait être inférieure. À cet égard, les conventions de branche pouvaient déterminer, d'une part, le montant de ce salaire minimum conventionnel, et, d'autre part, les éléments de rémunération à prendre en compte pour s'assurer que la rémunération effective des salariés atteigne au moins le niveau du salaire minimum conventionnel correspondant à leur niveau hiérarchique. À défaut de stipulations conventionnelles expresses sur les éléments de rémunération des salariés à prendre en compte pour procéder à cette comparaison, il convenait de retenir, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation, le salaire de base et les compléments de salaire constituant une contrepartie directe à l'exécution de la prestation de travail par les salariés. (...)

8. Il résulte des dispositions précitées [articles L. 2232-5-1, L. 2253-1, L. 2253-2 et L. 2253-3 du code du travail], issues de l'ordonnance du 22 septembre 2017



relative au renforcement de la négociation collective qui a notamment modifié l'articulation entre les conventions de branche et les accords d'entreprise, que la convention de branche peut définir les garanties applicables en matière de salaires minima hiérarchiques, auxquelles un accord d'entreprise ne peut déroger que s'il prévoit des garanties au moins équivalentes. En outre, si la convention de branche peut, y compris indépendamment de la définition des garanties applicables en matière de salaires minima hiérarchiques, prévoir l'existence de primes, ainsi que leur montant, les stipulations d'un accord d'entreprise en cette matière prévalent sur celles de la convention de branche, qu'elles soient ou non plus favorables, sauf, le cas échéant, en ce qui concerne les primes pour travaux dangereux ou insalubres pour lesquelles la convention de branche, lorsqu'elle le stipule expressément, s'impose aux accords d'entreprise qui ne peuvent que prévoir des garanties au moins équivalentes. Par suite, faute pour les dispositions citées au point 7 de définir la notion de salaires minima hiérarchiques, laquelle n'est pas davantage éclairée par les travaux préparatoires de l'ordonnance du 22 septembre 2017, il est loisible à la convention de branche, d'une part, de définir les salaires minima hiérarchiques et, le cas échéant à ce titre de prévoir qu'ils valent soit pour les seuls salaires de base des salariés, soit pour leurs rémunérations effectives résultant de leur salaires de base et de certains compléments de salaire, d'autre part, d'en fixer le montant par niveau hiérarchique. Lorsque la convention de branche stipule que les salaires minima hiérarchiques s'appliquent aux rémunérations effectives des salariés résultant de leurs salaires de base et de compléments de salaire qu'elle identifie, elle ne fait pas obstacle à ce que le montant de ces minima soit atteint dans une entreprise par des modalités de rémunération différentes de celles qu'elle mentionne, un accord d'entreprise pouvant réduire ou supprimer les compléments de salaire qu'elle mentionne au titre de ces minima, dès lors toutefois que sont prévus d'autres éléments de rémunération permettant aux salariés de l'entreprise de percevoir une rémunération effective au moins égale au montant des salaires minima hiérarchiques fixé par la convention.

**CE, 25 novembre 2020, *Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) et autres*, n<sup>os</sup> 434920 et autres, aux Tables**

6. L'article 57 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel dispose que le document de cadrage qu'il prévoit « répond aux conditions mentionnées à l'article L. 5422-20-1 du même code et prévoit des objectifs d'évolution des règles de l'assurance chômage permettant de lutter contre la précarité et d'inciter les demandeurs d'emploi au retour à l'emploi. Il propose de revoir l'articulation entre assurance et solidarité, le cas échéant par la création d'une allocation chômage de longue durée attribuée sous condition de ressources ». À l'appui de leurs conclusions dirigées contre le décret du 26 juillet 2019, les requérants peuvent utilement soutenir que les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs n'ont pas été valablement mises à même de négocier un accord d'assurance chômage, faute notamment que le document de cadrage qui leur a été transmis réponde aux conditions prévues par cet article 57 de la loi du 5 septembre 2018 et par l'article L. 5422-20-1 du code du travail (...)



**CE, 15 décembre 2021, Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) et autres, n<sup>os</sup> 452209 et autres, Rec.**

4. En premier lieu, en vertu de l'article L. 5422-20 du code du travail, les mesures d'application des dispositions de ce code relatives au régime d'assurance chômage font l'objet d'accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés et agréés dans les conditions définies aux articles L. 5422-20-1 à L. 5422-24 du code, le dernier alinéa de l'article L. 5422-20 prévoyant qu'« en l'absence d'accord ou d'agrément de celui-ci, les mesures d'application sont déterminées par décret en Conseil d'État ». L'article L. 5422-20-1, inséré dans ce code par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dispose que, préalablement à la négociation de ces accords et après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, le Premier ministre transmet à ces organisations un document de cadrage qui « précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. / Il détaille les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière, ainsi que le montant prévisionnel, pour les trois exercices à venir, du produit des impositions de toute nature mentionnées au 5<sup>o</sup> de l'article L. 5422-9 [c'est-à-dire celles qui sont affectées en tout ou partie à l'organisme chargé de la gestion du régime d'assurance chômage, notamment pour le financement de l'allocation des travailleurs indépendants], sans préjudice des dispositions des prochaines lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale (...) ». En vertu du second alinéa de l'article L. 5422-22 du même code, l'agrément de l'accord est subordonné, d'une part, à sa conformité aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur et, d'autre part, à sa compatibilité avec la trajectoire financière et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage définis dans le document de cadrage. L'article L. 5422-25 du code, dans sa rédaction résultant de la loi du 5 septembre 2018, prévoit que, dans certaines hypothèses, le Premier ministre peut demander aux partenaires sociaux de prendre les mesures nécessaires pour corriger un écart significatif entre la trajectoire financière du régime d'assurance chômage et la trajectoire prévue, ou celle que décide le législateur, en modifiant l'accord précédemment agréé et qu'à défaut, le Premier ministre peut mettre fin à l'agrément de l'accord dont il avait demandé la modification et mettre en œuvre le dernier alinéa de l'article L. 5422-20 de ce code pour déterminer ces mesures par décret en Conseil d'État.

5. Il résulte de ces dispositions que les organisations représentatives d'employeurs et de salariés sont en principe compétentes pour déterminer, par voie d'accord, les mesures d'application des dispositions du code du travail relatives au régime d'assurance chômage et que le Premier ministre ne peut se substituer aux partenaires sociaux qu'en cas d'échec de la négociation ou d'impossibilité, pour l'un des motifs prévus à l'article L. 5422-22 de ce code, d'agréer leur accord. Par suite, les mesures qu'il adopte doivent rester compatibles avec les objectifs impartis aux partenaires sociaux pour cette négociation en ce qui concerne la trajectoire financière et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage,



définis dans le document de cadrage mentionné à l'article L. 5422-20-1 du même code. Il ne peut adopter ou modifier de telles mesures, pendant la période que l'accord devait couvrir, si les objectifs et la trajectoire financière ainsi fixés par le document de cadrage pour la négociation ne s'appliquent plus ou ne sont plus susceptibles d'être mis en œuvre.

6. En l'espèce, les objectifs impartis par le document de cadrage communiqué le 25 septembre 2018 aux partenaires sociaux en ce qui concerne l'évolution des règles du régime d'assurance chômage et la trajectoire financière, qui avaient été définis par ce document pour être appliqués pendant une période de trois ans, avaient commencé à être mis en œuvre par le décret du 26 juillet 2019, aux illégalités duquel le décret du 30 mars 2021 a entendu remédier, à la suite de son annulation partielle, pour sa période d'application restant à courir. En application de l'article 57 de la loi du 5 septembre 2018, ces objectifs incluaient notamment, en ce qui concerne l'évolution des règles de l'assurance chômage, la modification de la formule de calcul du salaire journalier de référence et des règles de cumul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi avec les revenus issus de la reprise d'une activité réduite, et la trajectoire financière consistait à réaliser entre 1 et 1,3 milliard d'euros d'économies en moyenne annuelle pendant une période de trois ans. Il ne ressort pas des pièces des dossiers que ces objectifs n'étaient plus susceptibles d'être mis en œuvre à la date du décret du 30 mars 2021. Dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que, faute que les partenaires sociaux aient été préalablement saisis d'un document de cadrage mis à jour pour tenir compte des conséquences sur l'activité économique de la crise sanitaire ou appelés à négocier sur le fondement d'un nouveau document de cadrage, le décret serait entaché d'incompétence ou aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière.

7. En second lieu, le décret du 26 juillet 2019, modifié par le décret attaqué, prévoit, en son article 6, qu'il n'est applicable que jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2022. Si les requérants soutiennent que la modulation des cotisations d'assurance chômage qu'il institue au sein de certains secteurs d'activité, qui ne s'appliquera que pendant deux mois avant cette échéance et sous la forme dérogatoire prévue par ses dispositions transitoires, a en réalité vocation à être pérennisée sous sa forme permanente, il n'est pas contesté que le décret du 30 mars 2021 ne prévoit pas qu'elle sera applicable au-delà du 1<sup>er</sup> novembre 2022. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait entaché d'incompétence en ce qu'il fixerait des règles destinées à s'appliquer postérieurement au 1<sup>er</sup> novembre 2022 ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.

### *2.3. Jurisprudence de la Cour de cassation*

#### **Ccass., Ass. plén., 18 mars 1988, pourvoi n° 84-40.083, Bulletin 1988 AP N° 3**

Attendu qu'en cas de concours de conventions collectives, les avantages ayant le même objet ou la même cause ne peuvent, sauf stipulations contraires, se cumuler, le plus favorable d'entre eux pouvant seul être accordé ;





**Ccass., soc., 17 juillet 1996, pourvoi n° 95-41.313, Bulletin 1996 V N° 297**

Attendu qu'en vertu du principe fondamental en droit du travail, selon lequel la situation des salariés doit être régie, en cas de conflit de normes, par celle qui leur est la plus favorable, il convient, dès l'instant qu'aucune illégalité d'une disposition particulière du statut propre à la SNCF n'est invoquée, de déterminer si les dispositions de ce statut concernant les congés payés sont plus favorables que celles résultant du régime légal ; que cette appréciation doit être globale à raison du caractère indivisible de ce régime de congés payés institué en tenant compte des nécessités du service public ; que cette comparaison n'implique aucune appréciation sur la légalité du décret précité, puisqu'il s'agit seulement de choisir entre deux textes, également applicables, le plus avantageux pour les salariés ;

**Ccass., soc., 19 février 1997, pourvoi n° 94-45.286, Bulletin 1997, V, n° 70**

Attendu cependant que s'il est vrai, en l'état de la législation alors applicable, que le nouvel accord, lorsqu'il n'a pas été conclu par l'ensemble des signataires de l'accord révisé ne peut être opposé à des salariés qui réclament le bénéfice d'un avantage prévu par ce dernier accord et supprimé par le nouveau, il n'en est ainsi qu'autant que l'avantage supprimé n'est pas remplacé dans le nouvel accord par un avantage plus favorable ; que la détermination du régime le plus favorable doit résulter d'une appréciation tenant compte des intérêts de l'ensemble des salariés et non de tel ou tel d'entre eux ;

D'où il suit qu'en statuant comme elle l'a fait, alors qu'elle avait relevé que la suppression de la moitié de la prime semestrielle était compensée par une prime sur les résultats et que cette suppression avait en outre pour contrepartie le maintien des salariés dans leur emploi menacé sauf à eux à opter pour un départ volontaire, ce dont il résultait que l'accord de 1986 était plus favorable aux salariés, la cour d'appel n'a pas tiré les conséquences légales de ses constatations et a violé les textes susvisés ;

**Ccass., soc., 18 janvier 2000, pourvoi n° 96-44.578, Bulletin civil 2000, V, n° 27**

Mais attendu qu'au cas où deux conventions collectives ou accords collectifs sont applicables, il convient de n'appliquer que le plus avantageux d'entre eux ; que le caractère plus avantageux doit être apprécié globalement pour l'ensemble du personnel, avantage par avantage ;

**Ccass., soc., 17 septembre 2003, pourvoi n° 01-10.706, Bulletin civil 2003, V, n° 240**

Attendu cependant qu'un accord collectif ne peut être conclu ou révisé sans que l'ensemble des organisations syndicales représentatives aient été invitées à sa négociation ;

**Ccass., soc., 8 juillet 2009, pourvoi n° 08-41.507, Bull. 2009, V, n° 177**

Attendu qu'un accord collectif ne peut être conclu ou révisé sans que l'ensemble des organisations syndicales représentatives dans l'entreprise, ou le cas échéant dans l'établissement, aient été invitées à la négociation ;



Attendu, selon l'arrêt attaqué, que la société Téléperformance France a, à l'occasion du projet de fermeture du centre de télémarketing situé à Lyon, ouvert le 31 juillet 2007 une négociation d'établissement, après consultation du comité d'entreprise de la société, à laquelle participaient les délégués syndicaux d'établissement de quatre organisations syndicales représentatives dans l'entreprise ; que la Fédération Sud des activités postales et des télécommunications (le syndicat Sud), qui n'avait plus de délégué syndical dans l'établissement de Lyon, s'étant étonnée de ne pas avoir été invitée à participer, par l'intermédiaire de son délégué syndical central, aux réunions de négociation, l'employeur lui a demandé le 2 octobre 2007 de faire connaître la composition de sa délégation, puis, à la suite de la désignation par le syndicat Sud de son délégué syndical central pour le représenter dans la négociation, a convoqué ce dernier aux réunions suivantes ; que le syndicat Sud a saisi le tribunal de grande instance statuant en référé, le 2 octobre 2007, pour voir dire illicite la négociation du projet, au motif qu'il n'avait pas été invité dès l'origine à y participer ;

Attendu que pour rejeter les demandes du syndicat Sud, la cour d'appel énonce d'abord que l'accord sur l'exercice du droit syndical dans l'entreprise prévoit que les organisations syndicales ont la possibilité de désigner des délégués de centre dans chacun des centres de l'entreprise, mais nullement qu'à défaut, les délégués centraux pourront, de droit, mener une négociation d'établissement, qu'il appartenait donc au syndicat Sud, après le départ de son délégué de centre à Lyon 7, de lui désigner un remplaçant pour que ce dernier puisse, sans désignation spéciale, participer à la négociation considérée, et relève ensuite que le syndicat Sud, dont le délégué syndical central avait participé à toutes les réunions du comité d'entreprise au cours desquelles avaient été évoqués le projet litigieux et la négociation d'un accord local à laquelle il allait donner lieu ne peut donc prétendre ne pas avoir été avisé de ladite négociation ;

Qu'en statuant ainsi, par des motifs inopérants, et alors qu'il ressortait de ses constatations que le syndicat Sud, qui était représentatif au niveau concerné, n'avait pas été invité à participer à la négociation engagée au sein de l'établissement Lyon 7 par l'employeur le 31 juillet 2007 et aux réunions successives qui avaient eu lieu les 31 août, 4 septembre, 14 septembre et 4 octobre 2007, ce dont elle devait déduire l'existence d'un trouble manifestement illicite, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;

**Ccass., soc., 8 mars 2017, pourvoi n° 15-18.080, Bull. 2017, V, n° 46**

Mais attendu que la nullité d'une convention ou d'un accord collectif est encourue lorsque toutes les organisations syndicales n'ont pas été convoquées à sa négociation, ou si l'existence de négociations séparées est établie, ou encore si elles n'ont pas été mises à même de discuter les termes du projet soumis à la signature en demandant, le cas échéant, la poursuite des négociations jusqu'à la procédure prévue pour celle-ci ;



**Ccass., soc., 7 décembre 2017, pourvoi n° 16-15.109, 16-15.110, Bull. 2017, V, n° 213**

Attendu que, sauf disposition légale contraire, un accord collectif ne peut modifier le contrat de travail d'un salarié, seules les dispositions plus favorables de cet accord pouvant se substituer aux clauses du contrat ; qu'il en résulte que cette règle constitue un élément objectif pertinent propre à justifier la différence de traitement entre les salariés engagés antérieurement à l'entrée en vigueur d'un accord collectif et ceux engagés postérieurement, et découlant du maintien, pour les premiers, des stipulations de leur contrat de travail ;

**Ccass., soc., 8 janvier 2020, pourvoi n° 18-17.708**

Mais attendu qu'ayant, par motifs propres et adoptés, procédant à une comparaison des dispositions de l'accord de groupe du 13 mars 2013 avec celles des accords d'entreprise de la société MCA par ensemble d'avantages ayant le même objet ou la même cause, retenu que la renonciation des salariés à certains avantages, dont le retour à une durée de travail hebdomadaire de 35 heures sans augmentation de salaire, la perte de la possibilité d'utiliser les jours de congé de formation capitalisés pour bénéficier d'un congé de fin de carrière et la perte du choix d'utiliser librement les heures supplémentaires capitalisées au lieu de les faire rémunérer, avait eu une contrepartie réelle et effective de la part de Renault par ses engagements en ce qui concerne le niveau d'activité global de production en France et le maintien d'un certain niveau d'emploi, engagements qui avaient été respectés, et ainsi caractérisé que les dispositions de l'accord de groupe étaient globalement plus favorables à l'ensemble des salariés du groupe que celles de l'accord d'entreprise du 9 mai 1994 et de l'accord d'entreprise du 30 juin 1999 modifié par avenants des 9 mars 2001 et 19 décembre 2001, la renonciation à certains avantages étant compensée par les engagements de maintien de l'emploi, la cour d'appel, sans être tenue de suivre les parties dans le détail de leur argumentation, a pu en déduire qu'en vertu du principe de faveur il convenait d'appliquer l'accord de groupe du 13 mars 2013 ; que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches ;

**Ccass., soc., 20 janvier 2021, pourvoi n° 18-25.950**

7. En cas de concours d'instruments conventionnels collectifs, les avantages ayant le même objet ou la même cause ne peuvent, sauf stipulations contraires, se cumuler, le plus favorable d'entre eux pouvant seul être accordé. La détermination du régime le plus favorable doit résulter d'une appréciation tenant compte des intérêts de l'ensemble des salariés et non de tel ou tel d'entre eux.

8. Pour faire droit à la demande du syndicat, l'arrêt retient qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes, doit s'appliquer la convention collective si elle comporte des dispositions plus favorables que l'accord d'entreprise, la comparaison s'effectuant avantage par avantage. Il ajoute que c'est donc à juste titre qu'en ce qui concerne l'avantage accordé au titre de la prime d'ancienneté, les premiers juges ont estimé que la catégorie 16 des salariés cadres se trouvait exclue des dispositions plus favorables de la CCNIE, ce que l'accord du 20 juin 1991 ne pouvait entériner dès lors que le principe de faveur doit s'appliquer globalement et bénéficier à tous les cadres, sans distinction.



9. En statuant ainsi, la cour d'appel, qui a apprécié le caractère plus favorable des deux dispositifs conventionnels pour une seule catégorie de salariés et non pour l'ensemble du personnel de l'entreprise, a violé le texte susvisé.



### 3. Articles et notes

---

Gérard Adam, « Quelques évidences sur le paritarisme », in *Droit social*, 1995, n° 9-10, p. 744.

Gérard Adam, « Le paritarisme, une spécificité française menacée », in *Constructif*, n° hors-série, 2018, p. 11.

Michel Borgetto, « Quelle démocratie sociale ? », in *Revue du droit public*, n° 1-2, 2002, p. 194.

Michel Borgetto, « Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux », in *Revue française de finances publiques*, n° 64, 1998, pp. 7-37.

Alexis Bugada, « La primauté stratégique de la branche », in *La semaine juridique*, édition Sociale, n° 15, 16 avril 2019, étude n° 1115.

Gilbert Cette, Guy Groux, Richard Robert, « Une démocratie sociale hésitante », in *Telos*, 9 juin 2023.

Jean-Pierre Chauchard, « Représentation collective et protection sociale », in *Revue de droit sanitaire et social*, 2004, n° 1, p. 161.

Jean-Denis Combrexelle, « De quelques idées simples sur la norme législative dans les relations de travail », in *Semaine Sociale Lamy*, Supplément, n° 1790, 13 novembre 2017.

Julien Damon, « Le paritarisme : définitions et délimitations », in *Regards*, vol. 52, n° 2, 2017, p. 85.

Julien Damon, « Paritarisme et organismes de protection sociale », in *Cités*, vol. 95, n° 3, 2023, p. 189.

Philippe Debruyne, « Le paritarisme dans la formation professionnelle : déclin annoncé ou phœnix renaissant des flammes ? », in *Droit social*, 2018, n° 12, p. 972.

Ylias Ferkane, « Le paritarisme à l'épreuve de l'universalisation de la protection sociale », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2018, p. 103.

Jacques Freyssinet, « Le partage des responsabilités entre les acteurs de la politique de l'emploi. Vers une configuration multipolaire (1945-1973) », in *Travail et Emploi*, n° 110, 2007, p. 37.

Jacques Freyssinet, « Mort du paritarisme ? », in *Éclairages*, Institut de recherches économiques et sociales, n° 28, novembre 2023.

Fabrice Gombert, « La place des partenaires sociaux dans l'assurance maladie », in *Les Tribunes de la santé*, vol. 65, n° 3, 2020, pp. 39-45.

Guy Groux, « L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulation ? Pour une sociologie politique de la négociation », in *Négociations*, 2005, n° 3, p. 57.



Guy Groux, Alain Laquière, « La démocratie sociale. Un enjeu politique », in *Cités*, vol. 77, n° 1, 2019, p. 97.

Guy Groux, « Démocratie sociale et tutelle politique », in *Cités*, vol. 95, n° 3, 2023, p. 183.

Frédéric Guiomard, « Le rôle des partenaires sociaux en question. Quelques enseignements de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel », in *Revue de droit du travail*, 2018, p. 589.

Jean-Paul Jacquier, « Le paritarisme a-t-il un avenir ? », in *Droit social*, 2009, n° 1, p. 3.

Laurène Joly, « Le financement de l'assurance chômage : un facteur d'insécurité sociale », in *Droit social*, 2022, n° 12, p. 1033.

Pierre Laroque, « Caisse unique et gestion démocratique de la Sécurité sociale », 1955, in *Comité d'histoire et association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, La Sécurité sociale de Pierre Laroque*, Paris, 2020, pp. 132-137.

Pierre Laroque, « Quarante ans de Sécurité sociale », in *Revue française des affaires sociales*, juillet/septembre 1985, p. 12.

Michel Laroque, « La Sécurité sociale : un service public décentralisé, doté d'une gestion originale et novatrice », in *Regards*, vol. 54, n° 2, 2018, p. 13.

Gilles Pollet et Didier Renard, « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français. Fin 19<sup>e</sup>-milieu du 20<sup>e</sup> siècle », in *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 4, 1995, pp. 545-569.

Gilles Nezosi, « La gestion paritaire et son apport dans le mode particulier de gestion de la Sécurité sociale », interview de Renaud Villard et Gérard Rivière, in *Regards*, vol. 54, n° 2, 2018, p. 111.

Gilles Nezosi, « Quelle gouvernance au sein de la Sécurité sociale ? », in *Regards*, vol. 52, n° 2, 2017, p. 37.

Jean-Marc Sauvé, « La place des partenaires sociaux dans l'élaboration des réformes », in *Droit social*, 2010, n° 5, p. 489.

Dominique Schnapper, « Réflexions sur la démocratie sociale », in *Telos*, 22 mai 2023.

André Tardy, « Paritarisme et institutions de formation professionnelle continue », in *Droit social*, n° 11, 1995, p. 914.

Claude Tendil, « Refonder la démocratie sociale », in *Constructif*, vol. 61, n° 1, 2022, p. 72.

Pierre-Yves Verkindt, « Syndicat, syndicalisme et démocratie sociale », in *La semaine juridique*, édition Sociale, n° 22, 29 mai 2012, étude n° 1233.



## 4. Rapports et études

---

Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo et Camille Landais, *Repenser l'assurance chômage : règles et gouvernance*, Notes du conseil d'analyse économique, vol. 61, 2021.

Jean-Denis Combrexelle, *La négociation collective, le travail et l'emploi*, rapport au Premier ministre, 2015.

Blanche Leridon, *Corps intermédiaires : accords perdus de la démocratie ?*, Institut Montaigne, note d'enjeux, avril 2023.

Mathilde Pesenti, *Combien d'entreprises déposent des accords collectifs sur la période récente ?*, Dares Focus, n° 70, décembre 2023.

Jean-Charles Simon, *Faut-il en finir avec le paritarisme ?*, Institut de l'Entreprise, 2016.

*Bilan des réformes en matière de dialogue social et de négociation collective*, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, Mme Frédérique Puissat, rapporteure, n° 722, 30 juin 2021.

*Le paritarisme*, rapport d'information de la mission d'information de l'Assemblée nationale, Arnaud Richard, président, Jean-Marc Germain, rapporteur, n° 3829, juin 2016.

*Dernière chance pour le paritarisme de gestion*, Institut Montaigne, mars 2017.







## 5. Courte bibliographie

---

Jean-François Cesaro, Arnaud Martinon (dir.), *Démocratie sociale, la rénovation*, éd. Panthéon-Assas, 2023.

Jean-Paul Domergue, *Histoire de l'assurance chômage*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 2019.

Martial Foucault, Guy Groux, *L'État et le dialogue social*, éd. Presses de Sciences Po, 2023.

Jacques Fournier, Nicole Questiaux, Jean-Marie Delarue, *Traité du social : situations, luttes, politiques, institutions*, éd. Dalloz, 1989.

Grégoire Loiseau, Pascal Lokiec, Laurence Pécaut-Rivolier, Pierre-Yves Verkindt, *Droit de la négociation collective*, éd. Dalloz, 2021.

Laure Machu, Vincent Viet (dir.), *Pour une histoire plurielle du paritarisme. Fondements, formes et usages (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 2021.

Loïc Malfettes, *Le renouveau des sources en droit du travail*, éd. LGDJ/Lextenso, 2019.

Gilles Nezosi (dir.), *La crise du paritarisme, Problèmes politiques et sociaux*, n° 844, éd. La Documentation française, septembre 2000.

Pierre Rosanvallon, *La question syndicale. Histoire et avenir d'une forme sociale*, éd. Calmann-Lévy, 1988.

Alain Supiot, *Au-delà de l'emploi, les voies d'une vraie réforme du droit du travail*, éd. Flammarion, 2016.

Bernard Teyssié, *L'articulation des normes en droit du travail*, éd. Economica, 2011.





## **Comité de rédaction**

### *Responsable de la publication :*

Martine de Boisdeffre, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération.

### *Conception et réalisation :*

Fabien Raynaud, président adjoint et rapporteur général de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Laurène François, secrétaire de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Avec l'appui de Anne Bartnicki, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargée de mission auprès de la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération.

*La documentation juridique du colloque a été préparée par la section des études, de la prospective et de la coopération, sous la direction d'Alexandre Trémolière, maître des requêtes en service extraordinaire à la section sociale du Conseil d'État.*

## **Secrétaire de rédaction**

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission à la section des études, de la prospective et de la coopération.

Avec l'appui de Marie-Christine Gallicher, secrétaire à la section des études, de la prospective et de la coopération.

## **Coordination du colloque**

Olivier Monteau, chargé de mission à la section des études, de la prospective et de la coopération.

## **Crédits photos, conseil graphique**

Direction de la communication.

*Retrouvez la vidéo du colloque à partir de [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), rubrique « colloques ».*





# Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

## **Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)**

- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71.
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes – étude annuelle 2021, n° 72.
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique – étude annuelle 2022, n° 73.
- L'utilisateur du premier au dernier kilomètre de l'action publique - Un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique – étude annuelle 2023, n° 74.
- La souveraineté – étude annuelle 2024, n° 75.

## **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse, 2018.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.
- Simplifier le contentieux des étrangers, dans l'intérêt de tous, 2020.
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021.
- Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte, 2021.
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022.

## **Collection « Droits et Débats »**

- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État ? – tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ?, n° 16, 2016.



- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- Où va l'État ? – tome 2, n° 19, 2016.
- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe – tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe – tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public. Regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
- Santé et protection des données, n° 29, 2019.
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020.
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.
- Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021.
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021.
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021.
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022.
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022.
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022.
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023.
- La simplification normative, n° 39, 2023.
- La transition énergétique ?, n° 40, 2024.
- Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social, n° 41, 2024.
- De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024.
- 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif, n° 43, 2024.
- La norme, frein ou moteur pour le logement ?, n° 44, 2024.
- État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail, n° 45, 2025.
- Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ?, n° 46 (à paraître).
- La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?, n° 47 (à paraître).

#### **Collection « Histoire et Mémoire »**

- Conférences « Vincent Wright », volume 1, 2012.
- Conférences « Vincent Wright », volume 2, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, 2017.
- Conférences « Vincent Wright », volume 3, 2019.
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, 2019.
- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ?, 2022.



- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », 2022.
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal *vers 1830-1848*, 2023.
- Conférence « Vincent Wright » et colloque « Léon Blum, homme d'État et de lettres, juriste et socialiste réformateur », 2024.

