

Colloque du vendredi 13 novembre 2015, de 9h30 à 17h45

L'accord : mode de régulation du social

PROGRAMME

9h30 - 9h45 – Séance d'ouverture

- **Jean-Marc Sauvé,** vice-président du Conseil d'état

9h45 - 11h15 – Table ronde n 1 :

  quoi sert l'accord ?

Président

- **Éric Aubry,** conseiller d'état, conseiller spécial auprès du président du Sénat

Intervenants

- **Paul-Henri Antonmattei,** professeur à l'université de Montpellier I
- **Jean-Dominique Simonpoli,** directeur général de Dialogues, ancien secrétaire général de la fédération CGT banques et assurances
- **Didier-Roland Tabuteau,** conseiller d'état

11h15 - 12h45 – Table ronde n 2 :

Négociation : la salle des machines

Président

- **Jean-Emmanuel Ray,** professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et à Sciences Po

Intervenants

- **Laurent Berger,** secrétaire général de la CFDT
- **Michel Chassang,** président de l'Union nationale des professions libérales
- **Jean-François Pilliard,** vice-président du MEDEF en charge du pôle social

12h45 – Déjeuner libre

14h30 - 16h – Table ronde n 3 :

De l'accord à la norme

Présidente

- **Pascale Fombeur,** présidente de la première sous-section du contentieux du Conseil d' tat

Intervenants

- **Thomas Fatome,** directeur de la Sécurité sociale
- **Stéphane Lardy,** secrétaire confédéral de Force ouvrière
- **Raymond Soubie,** président des sociétés de conseil Alixio et Taddeo, du groupe AEF et du groupe des personnalités qualifiées du CESE

16h -17h30 – Table ronde n 4 :

Fortune et infortune de l'accord

Président

- **Jean-Yves Frouin,** président de la chambre sociale de la Cour de cassation

Intervenants

- **Annelore Coury,** inspectrice des affaires sociales, ancienne sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail
- **Marie-Sophie Desaulle,** ancienne directrice générale de l'ARS Pays-de-la-Loire
- **Jean-Patrick Gille,** vice-président de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

17h30 - 17h45 – Séance de clôture

- **Jean- Denis Combrexelle,** président de la section sociale du Conseil d' tat

LES ENTRETIENS DU CONSEIL D'ÉTAT EN DROIT SOCIAL

COLLOQUE DU 13 NOVEMBRE 2015

Présentation du cycle des Entretiens du Conseil d'État en droit social

L'objet de ce cycle est de favoriser les échanges entre les juridictions administratives, les acteurs du secteur social, les praticiens et les universitaires. En prenant appui sur les travaux menés au sein du Conseil d'État et en particulier ceux de la section sociale, il a l'ambition de permettre une meilleure évaluation des acquis et des perspectives de la législation et de la réglementation dans les domaines du travail, de la sécurité sociale, de la santé, des solidarités et de la famille.

L'entretien du 13 novembre 2015 –

L'accord : mode de régulation du social

Historiquement, la France s'est longtemps distinguée par une place prépondérante de la loi dans le secteur social, notamment dans les relations de travail.

L'accord collectif connaît néanmoins une montée en puissance et s'affirme dans son rôle de producteur de norme sociale et de régulateur du champ social. La tendance est particulièrement marquée en droit du travail, où la succession de lois sur une courte période, qu'il s'agisse des lois du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, du 20 août 2008 sur la démocratie syndicale ou encore du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, atteste d'une volonté forte de renforcer le dialogue social et la légitimité des organisations syndicales et patronales, préalable à un plus grand recours à l'accord.

Dans le champ de la sécurité sociale et de la santé, la place des partenaires sociaux a connu un sort différent au fil des dernières décennies. La norme négociée garde une importance déterminante dans la définition des relations entre professionnels de santé, par spécialité, et l'assurance maladie, au travers des conventions nationales. Dans une autre logique, la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) a renforcé la démarche de contractualisation entre agences régionales de santé et établissements de santé, en faisant des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens un instrument essentiel de la mise en œuvre de la politique de santé au niveau local.

La 5^e édition des Entretiens du Conseil d'État en droit social¹ vise ainsi à s'interroger sur la place et le rôle de l'accord aujourd'hui, dans les domaines du travail, de l'emploi, de la sécurité sociale et de la santé.

Déroulant le cycle de vie d'un accord collectif, de ses prémices à son application effective, le colloque aura pour objet de mettre en lumière la portée de l'accord dans la production actuelle de normes dans le champ social, d'en étudier les conditions de négociation et d'entrée en vigueur et d'envisager les clés du renforcement du recours à la norme négociée.

¹ Les quatre premiers entretiens ont porté, le 5 février 2010, sur la place des partenaires sociaux dans l'élaboration des réformes (article L.1 du code du travail) ; le 11 février 2011, sur les fraudes et la protection sociale ; le 29 mars 2013, sur la décentralisation des politiques sociales ; le 27 juin 2014, sur le thème « impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? ».

Séance d'ouverture

**Jean-Marc
SAUVÉ**



Vice-président du Conseil d'État

Diplômé de Sciences Po et ancien élève de l'ENA, Jean-Marc Sauvé entre comme auditeur au Conseil d'État en 1977. Il est conseiller technique dans les cabinets de Maurice Faure et de Robert Badinter, ministres de la justice, de 1981 à 1983. Il occupe les postes de directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la justice de 1983 à 1988, puis de directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur de 1988 à 1994, date à laquelle il devient préfet de l'Aisne. Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1983, il devient conseiller d'État et secrétaire général du Gouvernement en 1995. Depuis le 3 octobre 2006, il est le vice-président du Conseil d'État. Il est également président du comité prévu par l'article 255 du Traité pour le fonctionnement de l'Union européenne (comité de sélection des juges européens), président du conseil d'administration de l'ENA et président de l'Institut français des sciences administratives.

TABLE RONDE 1 : À QUOI SERT L'ACCORD ?

Problématique

Cette première table ronde s'attachera à définir, dans une perspective historique et doctrinale, les enjeux du recours à l'accord collectif. Elle s'interrogera sur l'évolution de la place d'accord et sur l'importance aujourd'hui accordée à la négociation collective, dans les domaines du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale. Elle analysera les principaux motifs de recours à l'accord collectif et les avantages et limites que présente un tel mode de régulation.

Intervenants

Président:

Éric Aubry



Conseiller spécial auprès du président du Sénat

Diplômé de Sciences Po, licencié en droit et en histoire et ancien élève de l'ENA, Éric Aubry a commencé sa carrière au ministère du travail et des affaires sociales en 1982. Il a exercé les fonctions de conseiller social à l'ambassade de France en Grande-Bretagne, puis à la représentation permanente auprès de l'Union européenne. Sous-directeur de la négociation collective à la direction des relations du travail du ministère de l'emploi et de la solidarité à partir de 1997, il a ensuite été directeur des affaires sociales à la Fédération française des sociétés d'assurances. Conseiller chargé du travail et des relations sociales au cabinet du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité F. Fillon à partir de 2002, il a été en 2004 directeur du cabinet du ministre délégué aux relations du travail Gérard Larcher. Inspecteur général des affaires sociales et secrétaire général du Conseil d'orientation pour l'emploi entre 2005 et 2007, il est Conseiller social au cabinet du Premier ministre de 2007 à 2011. Conseiller d'État en 2011, il est, depuis 2014, conseiller spécial auprès du président du Sénat. Il est, par ailleurs, l'auteur de plusieurs articles dans la revue *Droit social*.

Intervenants :

**Paul-Henri
Antonmattei**



Professeur à l'université Montpellier I

Agrégé des facultés de droit, Paul-Henri Antonmattei est doyen honoraire de la faculté de droit et de sciences politiques de Montpellier, président honoraire de la Conférence des doyens droit-science politique, et directeur de l'École de droit social de Montpellier. Il est également directeur scientifique du *Lamy Négociation collective*, et avocat associé au cabinet Barthélémy avocats. Il a été membre de la commission de Virville en 2004, et de la Commission Combrexelle en 2015. En 2007, il a rédigé avec Philippe Vivien, directeur des ressources humaines du groupe AREVA, un rapport intitulé *Chartes d'éthique, alerte professionnelle et droit du travail français : état des lieux et perspectives*, remis le 6 mars 2007 au ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes (La documentation Française, 2007). Il a également rédigé, en 2008, avec J.-C. Sciberras, directeur général adjoint, chargé des ressources humaines de Pôle emploi, *Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ?*, rapport remis au ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

**Jean-Dominique
Simonpoli**



Directeur général de l'association Dialogues

Ancien élève de Sciences Po, titulaire d'une maîtrise d'administration économique et sociale obtenue à Paris I Panthéon-Sorbonne, Jean-Dominique Simonpoli a commencé sa carrière au Crédit Lyonnais. Il a été dirigeant de la CGT jusqu'au début des années 2000. De 2000 à 2003, il a été directeur du Laboratoire social d'actions, d'innovations, de réflexions et d'échanges, composé de dirigeants d'entreprise, de responsables syndicaux et d'économistes, où étaient élaborées des propositions pour une Europe sociale. En 2003, il a été membre de la commission ministérielle présidée par Michel de Virville pour un code du travail plus efficace. En 2004, en tant que membre de la mission ministérielle présidée par Claude Bébéar, il a participé aux travaux favorisant l'accès à l'emploi des Français d'origine étrangère. En 2015, en tant que membre de la mission ministérielle présidée par Jean-Denis Combrexelle, il a participé à la réflexion portant sur la négociation collective, le travail et l'emploi (rapport au Premier ministre). Depuis 2003, M. Simonpoli dirige, anime et développe Dialogues, qu'il a créée. L'association composée de dirigeants d'entreprise et de responsables syndicaux a pour objet la mise en relation et l'aide au dialogue entre les différents acteurs, la médiation, les audits sociaux, l'accompagnement des partenaires sociaux lors de négociations d'entreprise et de branches... M. Simonpoli a dispensé des cours sur les relations sociales et leur évolution, à l'ESCP, ainsi que sur la place de la grève dans les relations sociales, à l'ENA. Il a participé à des interviews ou des émissions de TV et rédigé des articles pour des publications et journaux à caractère syndical, économique et social.

**Didier-Roland
Tabuteau**



Rapporteur à la section sociale du Conseil d'État

Didier Tabuteau, conseiller d'État, est également responsable de la chaire Santé à Sciences Po, professeur associé et codirecteur de l'institut Droit et santé à l'université Paris-Descartes (INSERM UMRS 1145), rédacteur en chef de la revue *Les tribunes de la santé* et codirecteur de la rédaction du *Journal du droit de la santé et de l'assurance maladie*. Il a été deux fois directeur du cabinet du ministre de la santé (1992-1993 et 2001-2002) et à deux reprises directeur adjoint du cabinet du ministre des affaires sociales (1988-1991 et 1997-2000). Il a dirigé l'Agence du médicament de 1993 à 1997. En 2000, il a été chargé de la préparation du projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Il est ancien élève de l'École Polytechnique et de l'ENA, docteur en droit et titulaire de l'habilitation à diriger des recherches. Il a publié ou coordonné différents ouvrages parmi lesquels *Droit de la santé* (avec A. Laude et B. Mathieu, PUF, 3^e éd. 2012), *Traité de santé publique* (avec G. Brücker et F. Bourdillon, Flammarion, 2^e éd. 2007), *Traité d'économie et de gestion de la santé* (avec P.-L. Bras et G. de Pourville, Sciences Po-Éd. de santé, 2009), *La judiciarisation de la santé* (avec A. Laude et J. Pariente, Éd. de santé, 2012), deux Que-sais-je ? (PUF) - *La santé publique*, avec A. Morelle (2010) et *Les assurances maladie* avec P.-L. Bras (2012) et *Démocratie sanitaire, Les nouveaux défis de la politique de santé* (Odile Jacob, 2013).

TABLE RONDE 2 : NEGOCIATION : LA « SALLE DES MACHINES »

Problématique

La seconde table ronde aura pour objet d'étudier les modalités de la négociation de l'accord collectif. En s'appuyant sur quelques expériences récentes, elle mettra en lumière les acteurs de la négociation, leurs stratégies, les clés d'une négociation « réussie » aboutissant à la signature d'un accord ou au contraire les raisons de l'échec de certaines négociations.

Intervenants

Président :

Jean-Emmanuel Ray Professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et à Sciences Po Paris



Diplômé de Sciences Po, docteur en droit (1983), agrégé de droit privé et sciences criminelles (1984), professeur de droit privé à l'École de droit de l'université Paris I Panthéon - Sorbonne, M. Ray est l'auteur de *Droit du travail, droit vivant* (24^e édition, septembre 2015). Il assure la chronique « Droit du travail et TIC » (technologies de l'information et de la communication) pour la revue *Droit social*, et, en alternance, « Question de droit social » au journal *Le Monde*. Membre du Club des juristes, il enseigne également le droit à Sciences Po Paris et à Mines ParisTech.

Intervenants :

Laurent Berger



Secrétaire général de la CFDT

Titulaire d'une maîtrise d'histoire, Laurent Berger a été secrétaire général de la Jeunesse ouvrière chrétienne de 1992 à 1994, puis il a enseigné l'histoire-géographie avant d'intégrer une association d'insertion. Au sein de cette structure de neuf personnes, il a été délégué du personnel. Permanent à l'union locale CFDT de Saint-Nazaire à partir de 1996, il est élu en 2003 secrétaire général de l'union régionale CFDT des Pays de la Loire et intègre le bureau national. En juin 2009, il entre à la commission exécutive confédérale. Il sera chargé de la rédaction des orientations adoptées au congrès de Tours en juin 2010. Il a par la suite été le négociateur de la CFDT sur l'assurance chômage et l'emploi des jeunes. Le 28 novembre 2012 il est élu secrétaire général de la CFDT.

Michel Chassang



Président de l'Union nationale des professions libérales

Titulaire d'un doctorat en médecine de la faculté de Toulouse, Michel Chassang exerce comme médecin de famille à Clermont-Ferrand. Son parcours syndical débute dès 1986. M. Chassang a notamment présidé le syndicat des médecins du Cantal de 1986 à 2002, l'Union nationale des omnipraticiens français (UNOF) de 1993 à 2002, la Confédération des syndicats médicaux français (CSMF) de 2002 à 2014 et le Centre national des professions de santé (CNPS) de 2007 à 2013, après en avoir été le vice-président de 2002 à 2007. Il est le président de l'UNAPL depuis 2013. Jusqu'en 2014, il a par ailleurs présidé la Commission paritaire nationale de la convention médicale (CPN) et exercé les fonctions de vice-président de l'Union nationale des professionnels de santé (UNPS). Il a également été membre du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, de la Commission des comptes de la santé et du bureau de la Conférence nationale de santé. Il est l'auteur de nombreux articles, tribunes et contributions sur la santé, la protection sociale et les professions libérales dans la presse générale et la presse spécialisée et dirige depuis 2013 la publication de l'Entreprise Libérale, journal de l'UNAPL.

Jean-François Pilliard



Vice-président du MEDEF en charge du pôle social, délégué général de l'UIMM

Titulaire d'une maîtrise de droit, d'un PSD de l'INSEAD et du diplôme du CIFOP d'études spécialisées en gestion de personnel, Jean-François Pilliard a commencé sa carrière dans le groupe pharmaceutique Roussel-Uclaf, avant de rejoindre, en 1979, l'équipementier Sfena comme directeur des ressources humaines et secrétaire du conseil d'administration. Il rejoint ensuite Ciba France, en 1988, en qualité de directeur des ressources humaines et de la communication. En 1997, il entre chez Schneider Electric S.A. comme directeur général ressources humaines stratégiques et organisation, membre du comité exécutif. M. Pilliard rejoint l'UIMM en 2008. Il est nommé, en 2010, président de la commission Protection sociale du MEDEF, dont il est membre du conseil exécutif et du bureau. Il est également membre du Conseil d'orientation des retraites et du Haut conseil du financement de la protection sociale. Il est nommé vice-président du MEDEF et président du pôle social en 2013. Depuis 2014, il est également vice-président du conseil d'administration de l'Unédic et de Pôle emploi et président du comité d'audit et des comptes de Pôle emploi. En mars 2014 il est nommé personnalité associée au CESE, section de l'économie et des finances. Promoteur du dialogue social européen, M. Pilliard a été élu en 2010 président du comité exécutif du CEEMET (Patronat européen de la métallurgie) et co-président du Comité européen de dialogue social. Il est par ailleurs professeur affilié à HEC, et intervenant à l'université Paris II Panthéon-Assas.

TABLE RONDE 3 : DE L'ACCORD A LA NORME

Problématique

La troisième table ronde analysera le passage de l'accord à la norme, c'est-à-dire de l'aboutissement de la négociation par la signature d'un accord à sa reconnaissance par un texte législatif ou réglementaire. Elle s'intéressera au rôle de l'Etat, de sa place en amont de la négociation collective à son intervention en aval pour donner sa pleine portée juridique à l'accord, que ce soit en procédant à son extension ou à son agrément ou en reprenant les dispositions dans une loi.

Intervenants

Présidente :

Pascale Fombeur



Présidente de la première sous-section du contentieux du Conseil d'État

Diplômée de Sciences po, ancienne élève de l'ENA, Pascale Fombeur intègre le Conseil d'Etat en 1994, au sein de la section du contentieux puis de la section sociale. Elle y exerce ensuite les fonctions de coresponsable du centre de documentation en 1998 et 1999, de commissaire du gouvernement auprès de la 1^{ère} sous-section du contentieux de 2000 à 2003 et de secrétaire générale adjointe, chargée de la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, de 2003 à 2007. En 2007, elle devient directrice des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice. Réintégrant le Conseil d'Etat en 2010, elle y est nommée présidente de la 1^{ère} sous-section du contentieux en 2013. Elle est par ailleurs membre du conseil d'orientation de l'Agence de la biomédecine.

Intervenants :

Thomas Fatome



Directeur de la Sécurité sociale

Ancien élève d'HEC (1996) et de l'ENA (2000), Thomas Fatome a été, de 2003 à 2005, conseiller technique pour le financement et la synthèse des comptes au cabinet du ministre de la santé et de la protection sociale, puis conseiller technique chargé du financement et de la synthèse des comptes de la sécurité sociale et de la réforme de l'assurance maladie au cabinet du ministre de la santé et protection sociale, puis du ministre des solidarités, de la santé et de la famille. Nommé directeur de cabinet du directeur général de la CNAMTS en 2005, il est devenu en 2008 directeur du cabinet du secrétaire d'État chargé de l'emploi, directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Il a par la suite exercé les fonctions de chef de service adjoint au directeur de la Sécurité sociale (2009-2010), avant d'être nommé conseiller santé, dépendance et politiques sociales à la Présidence de la République en novembre 2010. Il est le directeur de la Sécurité sociale depuis février 2012.

Stéphane Lardy



Secrétaire confédéral de Force ouvrière

Titulaire d'une maîtrise en sciences politiques et en droit social, docteur en sociologie, Stéphane Lardy a été élu en juin 2007 secrétaire confédéral en charge des secteurs de l'emploi, de l'assurance chômage et de la formation professionnelle au sein de la CGT-FO. Il est également membre du Conseil d'administration de Pôle emploi et du Bureau de l'Unédic. Il siège en outre au CESE (section Économie et finances), au Conseil d'orientation pour l'emploi et au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles. Il a notamment mené des négociations, en tant que responsable de la délégation Force ouvrière, sur le marché du travail (2008 et 2013), sur l'assurance chômage (2009, 2011 et 2014) et sur la formation professionnelle (2009 et 2013).

Raymond Soubie



Président des sociétés de conseil Alixio, Taddeo et du groupe AEF

Actuel président du groupe des personnalités qualifiées au CESE, Raymond Soubie a été l'un des principaux conseillers du Président de la République de 2007 à 2010. Diplômé de Sciences Po, ancien élève de l'ENA, il a occupé les fonctions de directeur adjoint du cabinet du ministre des affaires sociales de 1969 à 1972, puis de conseiller pour les affaires sociales et culturelles auprès des Premiers ministres de 1974 à 1981. Il a ensuite été directeur général du groupe Liaisons et des publications *Liaisons Sociales* de 1982 à 1991, et président-fondateur du cabinet de conseil en ressources humaines Altedia de 1992 à 2007. En 2010 et 2011, il a fondé les sociétés de conseil Alixio (ressources humaines) et Taddeo (communication), qu'il préside.

TABLE RONDE 4 : FORTUNE ET INFORTUNE DE L'ACCORD

Problématique

La dernière table ronde examinera la « destinée » de l'accord collectif. Elle traitera de l'application institutionnelle et juridique de l'accord, en s'appuyant des exemples d'accords pleinement mis en œuvre ou, au contraire, à l'effectivité plus discutée. Elle pourra ainsi mettre en évidence les conditions nécessaires à une longue vie de l'accord collectif.

Intervenants

Président :

Jean-Yves Frouin



Président de la chambre sociale de la Cour de cassation

Diplômé d'études supérieures en droit public, docteur en droit privé, Jean-Yves Frouin a commencé sa carrière dans la magistrature en 1982 au tribunal d'instance de Cholet. Après avoir présidé le tribunal de grande instance d'Argentan de 1989 à 1993, il a été nommé conseiller référendaire à la Cour de cassation. Il a été membre du Tribunal des conflits de 2000 à 2003, date à laquelle il est devenu conseiller à la cour d'appel de Poitiers (2003-2009). M. Frouin a réintégré la Cour de cassation en 2009. Il a également enseigné comme professeur associé à l'université de Tours, jusqu'en 2014. Il préside la chambre sociale depuis 2014. Sa thèse de doctorat porte sur *Une construction prétorienne du droit du travail : entre protection du salarié et intérêt de l'entreprise*.

Intervenants :

Annelore Coury



Inspectrice des affaires sociales, ancienne sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail à la direction générale du travail

Diplômée de l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC) et de Sciences Po, ancienne élève de l'ENA, Annelore Coury commence sa carrière à la direction de la sécurité sociale (DSS) en 2000 comme chef du bureau des relations avec les professionnels de santé libéraux puis comme rapporteur au Haut conseil de l'assurance maladie. Après avoir effectué sa mobilité à l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris comme responsable du département Prospectives métiers et nouvelles organisations à la direction du développement des ressources humaines, elle a rejoint à nouveau la DSS comme adjointe au sous-directeur en charge de la gestion et des systèmes d'information. Avant d'intégrer l'inspection générale des affaires sociales, elle a été en charge de 2009 à 2015 de la sous-direction des relations individuelles et collectives du travail à la direction générale du travail.

**Marie-Sophie
Desaulle**



Ancienne directrice générale de l'ARS des Pays-de-la-Loire

Diplômée de l'IEP de Bordeaux et ancienne élève de l'École Nationale de la Santé Publique, Marie-Sophie Desaulle a occupé plusieurs fonctions à l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) : chef de bureau marchés et comptabilité à la direction des équipements (1986-1989), directrice adjointe chargée du personnel et de la communication à l'hôpital Paul-Brousse de Villejuif (1989-91), directrice de l'hôpital René Muret-Bigottini à Sevran (1991-1996) et directrice de l'hôpital Antoine-Béclère à Clamart (1996-2001), chargée du projet gérontologique de l'AP-HP. En 2007, elle a été nommée directrice générale de l'Agence régionale de l'hospitalisation (ARH) de Poitou-Charentes. Elle a occupé cette responsabilité jusqu'en septembre 2009, date à laquelle a été désignée directrice préfiguratrice de l'ARS Pays-de-la-Loire puis directrice jusqu'en 2015. Parallèlement, elle a présidé de 2000 à 2007 l'Association des paralysés de France (APF) et, à ce titre, a été administratrice à la FEHAP, et vice-présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Elle est actuellement vice-présidente du Conseil d'administration du Centre national de gestion (CNG), membre du conseil d'administration de l'Inca, membre du HCAAM et présidente de l'Association de Villepinte, qui gère 12 établissements de service pour personnes en situation de handicap ou en difficulté sociale.

Jean-Patrick Gille



Vice-président de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

Jean-Patrick Gille est député d'Indre-et-Loire depuis 2007. Détaché de la direction de la formation professionnelle du conseil régional du Centre, il est spécialiste des questions de formation, d'emploi et s'intéresse à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Il a créé la Mission locale de Touraine pour l'insertion des jeunes en 1996, l'École de la 2^e chance de Tours en 2003. Depuis 2009, il est président de l'Union nationale des missions locales. Comme parlementaire, il siège à la Commission des affaires sociales dont il est le vice-président, ainsi qu'à la commission des affaires européennes. Il est l'auteur, avec G. Cherpion, d'un rapport parlementaire sur la mise en œuvre de la loi de juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels. Il est aussi le rapporteur de la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale de mars 2014. Il a rédigé un rapport parlementaire sur les conditions d'emploi dans les métiers artistiques (mars 2012). En juin 2014, le Premier ministre l'a nommé médiateur dans le conflit des intermittents, puis, avec H. Archambault et J-D. Combrexelle, membre de la mission de concertation visant à refonder le régime de l'intermittence. Le 7 janvier 2015 ils ont remis au Premier ministre leur rapport, base de l'article de la loi sur le dialogue social qui inscrit le régime de l'intermittence dans le code du travail.

CLOTURE

**Jean-Denis
Combrexelle**



Président de la section sociale du Conseil d'État

Licencié en droit, Jean-Denis Combrexelle a été directeur général du travail au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social de 2006 à 2014, après avoir été directeur des relations du travail au ministère de l'emploi et de la solidarité entre 2001 et 2006. Il a commencé sa carrière au ministère de l'industrie. En 1982, il a rejoint le corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel : conseiller au tribunal administratif de Lyon jusqu'en 1989, puis référendaire à la Cour de justice des communautés européennes, Jean-Denis Combrexelle a été nommé en 1993 conseiller au tribunal administratif de Paris. En 1994 il a rejoint le Conseil d'État, où il a notamment été commissaire du Gouvernement à la section du contentieux de 1995 à 1999. En 2000, il a été nommé directeur adjoint des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice, avant de rejoindre le ministère de l'emploi et de la solidarité. Il préside la section sociale du Conseil d'État depuis novembre 2014.

Données et éléments de réflexion

I. Le développement de l'accord dans le social

Historiquement, la France s'est longtemps distinguée par une place prépondérante de la loi dans le secteur social au détriment de la négociation collective. Tout en rappelant ce point de départ, le Conseil d'État a souligné, dans son rapport public de 2008 *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, la montée en puissance du contrat dans le droit français, en particulier dans le domaine social. Alors que le droit du travail est aujourd'hui largement déterminé par la négociation collective, le contrat prend une place grandissante dans d'autres champs, comme celui de l'organisation de la sécurité sociale.

La logique contractuelle n'a cessé, d'une part, de s'étendre à de nouveaux aspects de l'organisation sanitaire et sociale, d'autre part, de se renforcer dans les secteurs où elle était déjà présente. Des accords nationaux interprofessionnels (ANI) en matière d'assurance-chômage aux accords en matière de relations de travail et de formation professionnelle, en passant par les conventions médicales et les nouvelles formes de contractualisation avec les établissements de santé, l'accord s'affirme aujourd'hui comme un mode de régulation du social tout aussi important que la loi avec laquelle il est en interaction continue.

Si la négociation collective a connu une grande expansion, la place de l'accord reste encadrée. Elle l'est, à la base, par la loi qui définit les domaines dans lesquels la négociation collective est autorisée à se déployer. Pour prendre un exemple, la loi a fortement délégué la problématique du temps de travail à la négociation collective, tout en fixant comme limite l'interdiction de déroger à la durée légale du travail de 35 heures. Ce contrôle est également exercé par l'État par son pouvoir d'agrément qui peut être un préalable nécessaire à l'entrée en vigueur d'un accord négocié entre les partenaires sociaux. Enfin, le juge lui-même peut être saisi de la conformité d'un accord à certains principes supérieurs et l'écarter au motif qu'il y serait contraire. Dernièrement, le Conseil d'État a ainsi jugé illégal le mode de calcul du différé d'indemnisation de l'actuelle convention Unedic, obligeant les partenaires sociaux à renégocier le dispositif.

Dans ses contours actuels, l'accord irrigue les relations de l'ensemble des acteurs du social entre eux au point de constituer un véritable « maillage contractuel ». Différentes configurations contractuelles coexistent. L'accord est le plus souvent un mode de coproduction de la norme entre les

partenaires sociaux qui ont à leur charge la régulation de certains secteurs comme les retraites complémentaires et l'assurance-chômage. Dans certains cas, comme pour les conventions médicales, l'accord réunit un organisme de sécurité sociale et des organisations professionnelles autour de la table des négociations. Il arrive encore que l'accord régie les relations entre l'État et un organisme de sécurité sociale à l'image des conventions d'objectif et de gestion (COG) négociées entre l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

L'accord dispose d'atouts importants. D'une part, il présente l'intérêt d'associer les différents acteurs impliqués dans la construction de l'action publique et, ce faisant, d'assurer une meilleure application de la norme. Les relations contractuelles entre les établissements de santé sont ainsi susceptibles de faciliter la conduite de restructurations en permettant aux acteurs de construire ensemble une vision commune de ce que devrait être l'offre de soins sur le territoire.

D'autre part, le champ du social a atteint un tel degré de diversité et donc de complexité que la négociation collective apparaît souvent comme un mode de régulation plus souple et adapté que la loi.

Force est néanmoins de constater que l'accord est en proie à des difficultés et à des critiques. S'il a un temps été question, en 1979, de fusionner le système paritaire de gestion de l'assurance-chômage avec le dispositif d'assistance afin de mettre fin aux lacunes des deux dispositifs qui laissaient une part importante de chômeurs sans indemnisation², le système est revenu à la norme par l'ordonnance n°84-198 du 21 mars 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi et portant modification du code du travail, encore en vigueur aujourd'hui. Les conventions d'exercice professionnel sont, pour leur part, regardées par certains comme insuffisamment efficaces pour apporter une réponse aux inégalités territoriales dans l'offre de soins ou le développement des dépassements d'honoraires. Enfin, en droit du travail, la négociation collective est perçue par nombre d'entreprises comme une contrainte plus que comme un moyen d'accroître la performance de l'entreprise, tandis que les syndicats

² François-Xavier Ortoli, *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, avril 1967.

sont réticents à négocier dans un contexte de crise économique et sociale.

Il est aujourd'hui difficile d'échapper à question de la place de l'accord tant elle est au cœur de l'actualité. Plusieurs réflexions ont appelées cet été à un renforcement des accords collectifs afin de construire les régulations d'une économie diverse, complexe et en mouvement. Parallèlement, certaines voix s'élèvent pour remettre en cause le paritarisme à l'Unedic accusé d'être à l'origine des déficits accumulés par l'assurance-chômage. Enfin, les négociations sur les retraites complémentaires ont donné lieu, après plusieurs reports, à la signature d'un accord de principe entre une partie des

partenaires sociaux, le 16 octobre, pour résoudre l'équation financière difficile à laquelle l'AGIRC et l'ARRCO sont confrontées.

La situation actuelle appelle moins des remises en cause qu'une nouvelle vision du développement du procédé contractuel dans le champ du social. Des réformes ont ainsi été mises en œuvre ces dernières années pour revitaliser la place de l'accord dans le secteur social. De récents rapports ouvrent également des perspectives sur les solutions permettant d'aménager une place nouvelle à l'accord, pour en faire un mode de régulation à part entière du social.

I/ Panorama de l'accord dans les différents champs du social

Le social est marqué, ces dernières décennies, par un développement volontariste de la négociation, particulièrement dans les champs de la santé, du travail, de l'emploi et de l'organisation de la sécurité sociale, avec, à chaque fois, des logiques et des approches différentes.

A. La méthode contractuelle dans le champ de la santé

Parallèlement aux conventions d'exercice professionnel, qui visent à organiser la médecine de ville depuis plusieurs décennies, la méthode contractuelle se répand dans l'organisation de l'offre de soins hospitalière au détriment ou en complément des interventions unilatérales.

1. Les conventions médicales

Dans le secteur de la médecine ambulatoire, l'assurance-maladie est investie de la compétence, exercée par l'Union Nationale des Caisses d'Assurance-Maladie (UNCAM), de négociation et de conclusion de conventions nationales avec les organisations représentant les professions de santé. Depuis 1971, huit conventions et de nombreux avenants à ces conventions ont été signés avec la profession médicale ainsi que de nombreuses autres avec les professions paramédicales.

Le champ d'intervention des conventions d'exercice professionnel s'est considérablement étendu au fil du temps. Au-delà de la fixation des tarifs, elles développent des dispositifs de santé publique ou de régulation de l'offre de soins. A titre d'exemple, les conventions ont mis en place de nouveaux modes de rémunération, s'ajoutant au paiement à l'acte, visant à promouvoir des préoccupations de santé publique. Ces rémunérations subsidiaires, qui représentent 12,3 % des revenus des généralistes en 2013³, ont pris la forme de rémunérations complémentaires pour les médecins sur la base de

l'évolution de leurs pratiques ou de rémunérations forfaitaires pour le suivi de certains patients.

De même, les conventions d'exercice professionnel ont développé des mécanismes visant à remédier aux déséquilibres territoriaux de l'offre de soins, avec des résultats significatifs pour la profession infirmière qui a adopté des dispositifs contraignants et des effets très limités pour les médecins auxquels s'appliquent de simples mesures incitatives.

2. La contractualisation dans l'organisation de l'offre de soins

De manière plus récente, la méthode contractuelle s'est progressivement imposée dans la régulation de l'offre hospitalière au détriment ou en complément des règles contraignantes. Elle s'est introduite, en premier lieu, dans les relations entre les Agences Régionales de Santé (ARS) et les établissements sanitaires et médico-sociaux. Elle se diffuse par ailleurs aux relations qu'entretiennent les établissements entre eux et même dans les relations entre les différentes composantes internes des établissements.

Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), prévus à l'article L. 6114-1 du code de la santé publique, constituent désormais l'acte majeur unissant les établissements de santé aux ARS. Avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite loi HPST), les pouvoirs publics ont fait de la contractualisation l'instrument privilégié de la recomposition de l'offre de soins. Les démarches de contractualisation se sont multipliées, à l'aide de différentes catégories de contrats, conclus entre les ARS et l'ensemble des acteurs du système de soins (établissements de santé, établissements médico-sociaux, maisons de santé, professionnels libéraux de santé).

A titre d'exemple, la procédure de redressement d'un établissement de santé, qui peut être initiée par le directeur de l'ARS quand bien même le déséquilibre financier ne serait pas caractérisé (article L. 643-3 du code de la santé publique), fait

³ Rapport de la Cour des comptes, *Les relations conventionnelles entre l'assurance-maladie et les professionnels de santé*, juin 2014

désormais l'objet d'une procédure négociée, par le biais de la signature d'un avenant au CPOM valant contrat de retour à l'équilibre financier (CREF). Ce n'est qu'en dernier recours, lorsque l'établissement ne présente pas de plan de redressement, refuse de signer l'avenant, n'exécute pas le plan de redressement ou que celui-ci n'a pas permis de remédier à la situation financière de l'établissement, que le directeur de l'ARS peut placer l'établissement, de manière contraignante, sous administration provisoire.

La contractualisation s'est aussi imposée entre les établissements de santé. Ces derniers sont de plus en plus souvent appelés à s'engager dans des coopérations à des fins diverses : gagner en efficacité à travers la mutualisation de certains services, maintenir une offre de soins lorsque la pérennité d'une activité est menacée, ou encore améliorer le parcours de soins. Parmi les dispositifs de coopération existants, le groupement de coopération sanitaire (GCS) apparaît comme un outil privilégié de coopération entre le secteur public et privé. Il permet à des établissements de santé publics et privés, des structures médico-sociales, des associations et des médecins libéraux de s'associer, de façon relativement souple, autour d'un projet commun (formation, utilisation d'équipements médicaux, gestion d'activités informatiques, etc.). A la suite de la loi HPST qui a réformé le dispositif juridique des GCS, leur nombre a été doublé pour atteindre environ 500 contrats en 2012.

Enfin, la contractualisation a trouvé place au sein même de l'hôpital. La loi HPST a ainsi mis en place des « contrats de pôle » dans le cadre de la réforme de la gouvernance des établissements publics de santé. Ces contrats, signés entre le directeur de l'établissement et chaque chef de pôle, ont pour but de définir les objectifs du pôle en termes de politique et de qualité des soins, les moyens qui lui sont attribués, ainsi que des indicateurs permettant de mesurer la réalisation des objectifs.

B. Les accords collectifs en droit du travail

La négociation collective dans le champ du travail s'est considérablement élargie à partir des années 1980, jusqu'à inclure des thèmes comme la santé au travail ou l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Les sujets sur lesquels la loi opère les renvois les plus importants à la négociation collective restent les relations de travail et la formation professionnelle.

1. Les relations de travail

La loi dispose d'une place importante en droit du travail : elle tend à compenser l'inégalité inhérente à la relation de travail, en venant assurer la protection du salarié ; elle répond aussi à une demande de sécurité juridique des entreprises et des organisations professionnelles.

D'autres facteurs ont plus récemment contribué au renforcement de la place de la loi dans la régulation du droit du travail, comme la transposition du droit provenant de l'Union Européenne, une forme de politisation du droit du travail contribuant à une certaine inflation législative, ainsi qu'une interprétation extensive des compétences du législateur dans la définition des principes fondamentaux du droit du travail.

Dans ce contexte, et depuis le début du XX^e siècle, une source de droit spécifique a été créée entre le contrat de travail et la loi : les accords collectifs. Par délégation de la loi, et dans les conditions définies par le code, ces accords peuvent créer des normes applicables aux entreprises et aux salariés. Les accords collectifs peuvent être conclus à trois niveaux : l'entreprise, la branche professionnelle et le niveau national interprofessionnel. Contrairement à l'idée reçue selon laquelle la France se situe dans les pays qui donnent le plus de place à la loi par rapport à la négociation d'entreprise et le contrat de travail, la France est en réalité un pays qui se caractérise par un renvoi très important à la négociation collective par rapport aux autres pays développés.

Pendant longtemps, le droit applicable était construit sur une base pyramidale. Chaque source « inférieure » pouvait déroger à la norme supérieure à la condition impérative qu'elle soit plus favorable pour le salarié. Depuis les lois Auroux de 1982, l'évolution du droit du travail se caractérise par un renvoi plus fréquent à la négociation collective qui, dans des domaines toujours plus larges et pour des raisons de flexibilité interne, est davantage en capacité de déroger aux normes supérieures.

Les lois Auroux de 1982 ont ouvert la première brèche en autorisant les entreprises à négocier avec les syndicats l'annualisation des horaires de travail. La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social (dite loi Fillon) permet à l'accord d'entreprise de déroger à un accord de niveau supérieur, sauf si celui-ci en dispose autrement, et à l'exception de quelques sujets limitativement définis. Enfin, depuis la loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social (dite loi Larcher), inspirée du système applicable au sein de l'Union Européenne, toute réforme envisagée par le gouvernement en matière d'emploi, de travail et de formation professionnelle doit être précédée d'une demande de négociation au niveau national interprofessionnel (article L. 1 du code du travail).

Les lois les plus récentes amplifient ces évolutions. Ainsi, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi Macron) place l'accord collectif au centre des différents dispositifs du travail dominical et la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (dite loi Rebsamen) incite au regroupement et à la

rationalisation des différentes obligations de négocier au niveau de l'entreprise. Parallèlement à ce renforcement de la place de l'accord, la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail et la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale visent à renforcer la légitimité des acteurs en réformant les règles de leur représentativité et en renforçant les règles de validité des accords.

Cette évolution est aussi jurisprudentielle. La Cour de Justice de l'Union Européenne a fait de la négociation collective un principe de niveau communautaire⁴. Le Conseil constitutionnel a rattaché la négociation collective au 8ème alinéa du Préambule de la Constitution de 1946⁵ et au principe constitutionnel de liberté contractuelle⁶. Le Conseil d'État est, quant à lui, un gardien vigilant de la bonne application de l'article L.1 du code du travail. Si ces jurisprudences sont issues de processus qui connaissent des soubresauts, elles ont, en substance, accompagné le mouvement législatif tendant à donner davantage de place à l'accord collectif.

Les services de l'État se sont enfin illustrés par un rôle d'accompagnement constant de la négociation collective. Facilitateur et soutien de la négociation, l'État intervient également après la signature des accords pour en contrôler la légalité.

En dépit de ces efforts convergents en faveur de la négociation collective, auquel il faut ajouter ceux des partenaires sociaux eux-mêmes, le bilan reste mitigé. Certes, il existe d'incontestables éléments positifs régulièrement mis en avant par les bilans annuels de la négociation collective, établis par les services du ministère du travail. La négociation collective sur les relations de travail s'est fortement structurée autour de l'entreprise, avec plus de 36 500 accords d'entreprise en 2014. Si le nombre des accords de branche reste pratiquement inchangé depuis le début des années 1980 – environ 1000 par an –, le nombre de salariés couverts par ces accords s'est nettement accru pour atteindre environ 85% des salariés. Il faut par ailleurs souligner les nombreux ANI qui ont marqué le paysage social ces dernières années. Sur le plan qualitatif, les champs sur lesquels porte la négociation collective sont très larges (salaires, retraites complémentaires, contrat de travail, égalité professionnelle, etc.). Enfin, à l'opposé des idées répandues, l'ensemble des syndicats

représentatifs participent à la négociation collective et la signature des accords. De ce fait, la négociation collective, à tous les niveaux, se caractérise par une activité stable qui montre une réelle implication des acteurs.

Toutefois, les réformes n'ont pas enclenché de dynamique nouvelle de la négociation collective. A titre d'exemple, le nombre des accords de maintien pour l'emploi (AME) prévus par la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi reste très faible. Verrouillage par les partenaires sociaux de branches par ailleurs trop nombreuses, manque d'appropriation des nouveaux outils par les entreprises, négociations « à l'aveugle » par rapport aux normes supérieures, les faits bloquants sont multiples. S'agissant du contenu des accords, leur examen montre que les accords porteurs d'innovation sociale sont peu nombreux à ce jour.

2. La formation professionnelle

La gouvernance de la formation professionnelle est marquée par une pluralité d'acteurs. La loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, faisant suite à l'ANI du 9 juillet 1970, a intégré les partenaires sociaux dans un système de formation professionnelle jusqu'alors dominé par l'État, système qui s'est enrichi des régions avec des lois de décentralisation de 1982-1983. La loi prévoit aujourd'hui que la formation professionnelle est déterminée par une politique coordonnée et concertée entre l'État, les régions et les partenaires sociaux⁷.

Comme pour les accords touchant aux relations de travail, la négociation collective en matière de formation professionnelle intervient à trois niveaux : l'entreprise, la branche professionnelle et le niveau national interprofessionnel.

Depuis la loi de 1971, les partenaires sociaux ont été encouragés par l'État à étendre le champ de la négociation des accords interprofessionnels en matière de formation professionnelle continue. Ainsi, les partenaires sociaux ont notamment prévu, lors des accords successifs, le financement du congé individuel de formation (CIF), les formations en alternance des jeunes de moins de 26 ans ou encore la création de l'allocation formation reclassement (AFR) pour les demandeurs d'emploi indemnisés entrant en formation. De même, sur initiative de l'État, les partenaires sociaux ont, dans l'ANI du 5 décembre 2003, fait de la formation professionnelle continue un droit individuel transférable et garanti collectivement.

⁴ CJUE, 8 septembre 2011, 297/10, *Hennigs*

⁵ 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*

⁶ Décision n°2008-568 DC du 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*

⁷ Seillier (B.), *Formation professionnelle : le droit de savoir*, Rapport du Sénat, juillet 2007

Déclinaison de ce principe, le Compte Personnel de Formation (CPF), issu de l'ANI du 11 janvier 2013 et repris par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, a pour ambition de sécuriser les parcours professionnels des salariés comme des chômeurs, grâce à la portabilité des droits. Si le nombre important d'ouvertures de CPF témoigne de l'intérêt des actifs pour ce dispositif, les difficultés de concrétisation des formations et la complexité du dispositif pour les entreprises et les organismes de formation sont régulièrement soulevées par les acteurs.

La méthode de la négociation nationale interprofessionnelle en matière de formation professionnelle – marquée par des accords importants en 2003, 2009 et 2013 – s'est progressivement accompagnée d'accords spécifiques à certains secteurs (le commerce et l'artisanat, l'économie sociale, les hôpitaux, etc.). L'État, reconnaissant les vertus de la négociation collective, a négocié un accord-cadre relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents publics de l'État, qui a donné lieu à des accords d'application au niveau de chaque ministère.

Quant à la négociation de branche, les partenaires sociaux se réunissent tous les trois ans pour négocier sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés, ainsi que le prévoit l'article L. 2241-6 du code du travail. Ces négociations de branche sur la formation professionnelle couvrent un vaste champ d'actions (l'égal accès à la formation, la validation des acquis de l'expérience, l'accès aux certifications, etc.) et sont souvent élargies aux questions relatives à l'emploi, les mutations technologiques ou les conditions de travail. Une fois conclu, l'accord constitue un avenant de la convention professionnelle.

D'un niveau faible dans les années 1980, les négociations de branche en matière de formation professionnelle ont connu un essor sans précédent sous l'effet des incitations législatives et interprofessionnelles prévus par l'ANI du 5 décembre 2003 et la loi Fillon de 2004, avec plus de 450 accords de branche sur la formation professionnelle conclus en 2007. Par ailleurs, ces négociations de branche, si elles ont pu par le passé être accusées de négliger les aspects qualitatifs de la formation, se sont emparées des questions liées aux orientations prioritaires des formations, à l'égalité d'accès et la qualification et ses modalités de reconnaissance. Au terme de ce processus, la branche est devenue un niveau déterminant des politiques de formation professionnelle.

En revanche, la négociation d'entreprise a toujours été considérée comme le maillon faible de la négociation collective en matière de formation professionnelle. L'absence d'incitation législative et

conventionnelle à négocier à l'échelon de l'entreprise explique cette situation, ainsi que les attributions proprement consultatives du comité d'entreprise sur la formation professionnelle. La loi de 2004, en créant le droit individuel de formation, a depuis renforcé la place de la formation dans les négociations d'entreprise.

C. Les conventions d'assurance-chômage

Sous l'impulsion de l'État, les partenaires sociaux ont mis en place, par l'ANI du 31 décembre 1958, un système d'indemnisation du chômage sous forme assurantielle. En dépit d'une brève expérience d'unification du régime d'assurance et du régime complémentaire de solidarité en 1979, le régime d'assurance-chômage reste aujourd'hui négocié et piloté par les partenaires sociaux. Si le mode de gouvernance de l'assurance-chômage est proche de celui des organismes de sécurité sociale, l'assurance-chômage est un champ sur lequel les partenaires sociaux disposent d'un degré d'autonomie bien plus important.

Les partenaires sociaux concluent des conventions d'assurance-chômage pluriannuelles. Ainsi, les paramètres de l'assurance-chômage changent à chaque renégociation par les partenaires sociaux. Pour entrer en vigueur, les conventions font l'objet d'un agrément du ministre chargé de l'emploi sous réserve que l'accord ne viole pas certains principes fondamentaux de la sécurité sociale. Les cas de refus d'agrément par l'État restent, en pratique, très limités – ce fut néanmoins le cas du premier plan d'aide de retour à l'emploi (PARE) en 2001 en ce qu'il prévoyait le bénéficiaire exclusif de l'accompagnement aux demandeurs d'emploi qui relevaient de l'assurance-chômage.

La convention d'assurance-chômage 2009-2011 était marquée par un souci de simplification et de réduction des effets de seuil. Elle a simplifiée le dispositif des filières d'indemnisation, les réduisant de quatre à deux, tout en posant un principe clair « un jour travaillé = un jour indemnisé ».

La dernière convention a intégré les nouvelles dispositions issues de l'ANI du 11 janvier 2013 et comprend des stipulations structurantes pour renforcer les droits à l'assurance-chômage des demandeurs d'emploi dont l'effort pour retourner vers l'emploi est manifeste, à l'instar des droits « rechargeables » à l'assurance-chômage et de la simplification du cumul d'un emploi court ou à temps partiel et d'une recherche d'emploi. Les entreprises ont, par ailleurs, été d'avantage responsabilisées pour leur contribution à l'emploi à travers la majoration des cotisations d'assurance-chômage sur les contrats courts et l'exonération de cotisations patronales d'assurance-chômage en cas d'embauche en CDI d'un jeune de moins de 26 ans.

Le 5 octobre 2015, le Conseil d'Etat a toutefois annulé l'agrément de la convention Unedic, après qu'il ait jugé illégal le différé d'indemnisation mis en

place qui, en raison de son mode de calcul, méconnaissait la situation des allocataires ayant perçu des indemnités après la condamnation de leur employeur pour licenciement contraire à la loi.

D. La contractualisation des relations entre l'État et la sécurité sociale

Les relations entre l'État et la sécurité sociale sont organisées sur une base contractuelle. Depuis l'ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale, des conventions d'objectifs et de gestion (COG), conclues entre l'État et les différentes caisses de sécurité sociale, « déterminent [...] les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à cette fin

par chacun des signataires » (article L. 227-1 du Code de la sécurité sociale).

Les objectifs définis dans les COG sont ensuite déclinés dans des contrats pluriannuels de gestion (CPG), conclus, d'une part, entre l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et chacune des caisses nationales, et d'autres part, chacun de leurs organismes régionaux ou locaux. Le procédé contractuel irrigue ainsi l'ensemble des rapports des organismes de sécurité sociale entre eux.

Les COG tendent à substituer à un rapport unilatéral de tutelle un rapport contractuel et prévisible à moyen terme. Le recours au contrat permet ainsi de renforcer l'autonomie de gestion et à objectiver l'exercice de tutelle, grâce à la définition de résultats à atteindre et d'instruments de mesure de la performance.

II/ Limites et perspectives de la négociation collective

Si le renforcement de la négociation collective dans tous les champs du social est une priorité des pouvoirs publics, la négociation collective n'en est pas moins fragile. L'accord est, par essence, une méthode qui peut faire dévier la norme par rapport à certains objectifs d'intérêt général afin de ménager l'autonomie des acteurs. A cette faiblesse structurelle s'ajoute d'autres difficultés dans certains secteurs, dont une sur-utilisation de la technique contractuelle et un défaut d'ajustement de l'accord par rapport à la norme dans des champs où la gouvernance est éclatée. Enfin, l'accord est dépendant de la bonne volonté des acteurs à négocier. Des solutions existent à ces multiples défis, dans les projets de réforme en cours ou par les perspectives ouvertes par différents rapports.

A. Les compromis de la négociation collective

La négociation collective amène à faire des compromis de plusieurs ordres, notamment sur le plan de l'accès aux droits ou de la bonne gestion.

1. L'accès aux droits

Lors de la négociation, les acteurs ont des priorités qui sont parfois en conflit avec l'exigence d'accès aux droits. C'est le cas, par exemple, des conventions médicales qui peinent à apporter des solutions aux enjeux des inégalités territoriales de l'offre territoriale ou de développement des dépassements d'honoraires.

L'inégalité dans l'accès aux droits est aussi une faiblesse des négociations sur les relations de travail ou l'assurance-chômage, les partenaires sociaux ayant tendance à protéger les « insiders » au détriment des demandeurs d'emploi, et notamment ceux en fin de droit. Peu nombreux sont les accords collectifs qui portent un regard tourné sur l'extérieur et plus particulièrement sur la précarité et les personnes au chômage, ce qui contribue à accentuer la dualité du marché du travail.

De même, si notre système d'assurance-chômage est favorable par rapport à ceux d'autres pays développés, il se caractérise par un taux de couverture comparativement faible : seul un demandeur d'emploi sur deux est indemnisé au titre de l'assurance-chômage en France⁸. Le système actuel est moins ciblé sur les chômeurs de longue durée et les jeunes, deux publics particulièrement exposés à la crise économique. Ainsi, selon la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), en 2011, 60 % des jeunes chômeurs ne percevaient pas d'indemnisation ce qui, combiné à leur exclusion du champ du RSA, en fait une population mal couverte contre le risque chômage. Ces demandeurs d'emplois, dépourvus de droit d'assurance-chômage, sont ainsi laissés à la charge de l'État.

2. La bonne gestion

La méthode contractuelle, en ce qu'elle constitue un mode de régulation important du social, contribue-t-elle à la maîtrise des finances sociales? Cette question est au cœur de l'actualité à l'heure où les partenaires sociaux cherchent à garantir l'équilibre financier des retraites complémentaires.

À la différence du régime de retraite de base des salariés mis en place par l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, et placé sous la tutelle de l'État, les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARCCO ont été créés respectivement le 14 mars 1947 et le 8 décembre 1961 par négociation entre les partenaires sociaux, afin de compléter le niveau

⁸ Amghar (Y.-G.), Bourdais (J.-F.), Dupays (S.), Laloue (F.), Léost (H.), Moleux (M.), Penaud (P.), *Politiques sociales*, « Chapitre 13 : L'indemnisation du chômage », Presses de Sciences-Po & Dalloz, 2014

d'assurance-vieillesse garanti par le régime général. Ils ont ensuite été rendus obligatoires par la loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés. Comme pour l'assurance-chômage, les règles de fonctionnement des retraites complémentaires ont été fixées par les ANI successifs signés par les organisations syndicales et patronales. Le pilotage financier de ces régimes est une compétence qui appartient exclusivement aux partenaires sociaux.

Les partenaires sociaux ont su réaliser des efforts significatifs d'équilibrage des régimes de retraites complémentaires depuis 20 ans⁹. Ces efforts ont permis l'accumulation de réserves – 60 milliards d'euros en 2008 prévus pour faire face aux départs en retraite de la génération du baby-boom – mis à mal par la crise économique. Les régimes AGIRC et ARCCO connaissent depuis 2009 des déficits structurels, situation au demeurant aggravée par diverses mesures prises par l'État pour le régime de base. En 2014, la Cour des Comptes estimait que l'épuisement des réserves, situation critique dans la mesure où les régimes de retraite complémentaire se sont fixés pour principe de ne jamais recourir à l'emprunt pour financer les pensions, interviendrait avant 2023 pour l'ensemble AGIRC-ARCCO, et au plus tard début 2018 pour l'AGIRC seule.

Au-delà de l'effort considérable à réaliser, le choix des paramètres était contraint par le souci de ne pas rehausser le coût du travail et de ne pas dégrader le pouvoir d'achat des retraités. Une partie des partenaires sociaux a néanmoins trouvé un accord de principe le 16 octobre dernier dont la mesure phare est un système de bonus-malus incitant les salariés à travailler plus longtemps, qui doit permettre de dégager 6,1Mds€ d'ici à 2020.

La capacité de la négociation collective à assurer une régulation financière efficace se pose également dans d'autres champs du social. Les déficits récurrents de la sécurité sociale imposent régulièrement le déploiement de plans de maîtrise des dépenses qui ne se résument pas aux mesures votées dans le cadre des lois de financement de sécurité sociale. Ils empruntent également la voie contractuelle, à travers par exemple l'accord cadre et les conventions conclues avec l'industrie pharmaceutique (article L. 162-17-4 du code de la sécurité sociale) ou l'évolution des conventions d'exercice professionnel.

Enfin, le régime d'assurance-chômage est fréquemment critiqué pour son caractère procyclique, du fait de l'ajustement du régime à ses recettes. Il est plus généreux en haut de cycle – à

l'image du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) de 2001 – qu'en bas de cycle – à l'instar de l'allocation unique dégressive mise en place en 1992. De ce fait, il n'assure pas l'équilibre financier du système en contexte de crise, ce dont témoignent les prévisions de déficit du bureau de l'Unedic. 2015, avec 4,4 milliards d'euros de déficit, sera la septième année consécutive de déficit de l'assurance-chômage. Toutefois, cette tendance pro-cyclique n'est pas propre à un système d'assurance-chômage organisé sur une base contractuelle.

La convention d'assurance-chômage de 2014 a adopté une série de mesures visant à améliorer la situation financière du régime, à la fois par des mesures d'économie et des recettes nouvelles. Parmi les diverses sources d'économies, les partenaires sociaux ont tranché pour la baisse de l'indemnisation pour les allocataires gagnant plus de 2000 € par mois ou encore la fin de l'exonération de contribution au régime des salariés de plus de 65 ans. Le report à 180 jours du versement de l'indemnité chômage en cas d'indemnités de départ dépassant un certain montant, mesure qui visait également à réaliser des économies, a été jugé illégal par le Conseil d'État le 5 octobre 2015 car son mode de calcul portait atteinte au droit à réparation de certains salariés.

B. Les défauts de cadrage de l'accord

La construction d'un « écheveau » contractuel dans certains secteurs, ainsi que les problèmes de gouvernance liés à la coexistence de plusieurs acteurs dont l'action n'est pas toujours coordonnée, est source de complexité, d'incompréhension et d'inégalités.

1. La prolifération de l'accord

Le champ de la santé, ainsi que l'a analysé la Cour des Comptes¹⁰, est marqué par une pluralité d'accords dont l'absence de mise en cohérence peut nuire à l'efficacité de l'action publique.

Les conventions médicales sont ainsi marquées par une succession rapide de négociations séparées. On compte 17 conventions professionnelles qui font l'objet de nombreux avenants entre chaque renégociation – on compte déjà 11 avenants pour la convention des médecins du 26 juillet 2011. Cette approche aboutit à une sédimentation des mesures et avantages accordés, contribuant à l'opacité du système. La formule des accords conventionnels interprofessionnels (ACI), introduite par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie (article L. 162-14-1 du code de la sécurité

⁹ Cour des Comptes, *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (Agirc et Arrco)*, décembre 2014

¹⁰ Cour des Comptes, *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, « Chapitre VIII : Les conventions avec les professions libérales de santé : répondre aux besoins des patients, mieux assurer l'efficacité de la dépense », septembre 2014

sociale) pour remédier à ces difficultés, n'a pas, à ce jour, donné les résultats escomptés.

Dans le secteur hospitalier, la démarche de contractualisation entre ARS et établissements de santé paraît souffrir de la multiplicité et de la généralité des objectifs assignés aux parties ainsi qu'au caractère expérimental ou mal coordonné des dispositifs contractuels. Selon la Cour des Comptes, les contractualisations entre établissements de santé sont souvent employées comme des réponses ponctuelles à des problèmes et un moyen d'éviter les restructurations plus profondes¹¹.

Les difficultés qui affectent le système de santé ne sont pas exclusives à ce secteur. On peut ainsi relever qu'un des obstacles à la négociation collective en entreprise est l'empilement des obligations différentes de recourir à la négociation, qui finissent par saturer le dialogue social. La loi du 17 août 2015 tente de lever ce frein en procédant à un regroupement et une rationalisation des différentes obligations de négocier au niveau de l'entreprise.

2. Les problèmes de gouvernance

Les relations établies dans un cadre contractuel entre les administrations publiques et les partenaires sociaux ou professionnels, nécessaires dans tous les champs du social, peuvent s'accompagner d'un flou dans la répartition des compétences et sont ainsi susceptibles d'affecter la cohérence des politiques publiques.

Il en est ainsi des relations entre l'État et l'assurance-maladie dans la signature des conventions médicales. La loi de 2004 a confié le pouvoir de négociation à l'UNCAM. Les compétences de l'État ont été enserrées, en droit, dans des limites strictes notamment par la limitation des motifs que le gouvernement peut invoquer pour ne pas agréer un accord conclu entre l'UNCAM et les professionnels de santé.

Eu égard à la portée des négociations, les pouvoirs publics sont pourtant amenés à intervenir fréquemment dans le cours des négociations, soit par l'adoption de dispositions législatives, soit en fixant officieusement des objectifs et un cadre aux négociations. Il en résulte un jeu d'acteurs complexe et un pilotage saccadé de la politique conventionnelle.

Afin de clarifier les rôles entre l'UNCAM et l'État, le projet de loi de modernisation de notre système de santé prévoit que les ministres puissent définir des

« lignes directrices » préalablement aux négociations conventionnelles.

Le même constat peut être dressé s'agissant des rapports entre les régions et les partenaires sociaux dans la gestion de la formation professionnelle¹². La loi du 16 juillet 1971 avait conféré un rôle important aux partenaires sociaux dans un système de formation professionnelle jusqu'alors relevant du monopole de l'État, sans pour autant créer un véritable partenariat entre les deux acteurs. Ce défaut de coordination s'est déplacé aux rapports entre les partenaires sociaux et la région, à mesure que l'État décentralisait sa compétence en matière de formation professionnelle. À côté des compétences dont ont été dotées les régions depuis 1982, les branches professionnelles restent l'échelon de principe du financement, de l'organisation et de la négociation collective en matière de formation professionnelle.

Malgré les préconisations de différents rapports, les partenaires sociaux se sont opposés, lors de l'ANI du 7 janvier 2009, à l'inscription de la formation professionnelle dans un cadre régionalisé. La logique de branche a au contraire été réaffirmée lors de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, en dépit des difficultés d'articulation avec la logique territoriale issue de la décentralisation.

Toutefois, la loi a mis en place un contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF), qui pourrait être la première étape vers une mutualisation du financement de la formation professionnelle au niveau de la région. La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a marqué une nouvelle décentralisation au profit des régions, par le transfert d'un nouvel ensemble de compétences et l'instauration d'un service public régional de la formation professionnelle. Toutefois, elle ne fait que peu progresser la coordination des acteurs, préalable à une plus grande efficacité dans la gestion de la formation professionnelle.

C. Des acteurs à mobiliser

L'aménagement d'espaces ouverts à la négociation collective doit s'accompagner d'une volonté des acteurs d'occuper ces espaces. Le souhait de s'engager dans une négociation ne va pas de soi dans un pays qui n'est pas marqué par une forte culture du compromis et du dialogue.

¹¹ Cour des Comptes, *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, « Chapitre V : Vingt ans de recomposition territoriale de l'offre des soins : un bilan décevant », septembre 2015.

¹² Amghar (Y.-G.), Bourdais (J.-F.), Dupays (S.), Laloue (F.), Léost (H.), Moleux (M.), Penaud (P.), *Politiques sociales*, « Chapitre 14 : la formation professionnelle », Presses de Sciences-Po & Dalloz, 2014

On le voit dans la difficulté des organisations syndicales à passer d'une logique de négociation visant exclusivement à distribuer les bénéfices de la croissance à une négociation accompagnant les mutations économiques dans un contexte de crise. C'est le cas également de nombre d'entreprises, des plus petites aux plus grandes, qui perçoivent la négociation collective comme une obligation à laquelle il faut satisfaire davantage que comme un levier de progrès.

Plusieurs pistes ont été soulevées pour créer des conditions favorables au développement de la culture de la négociation entre les partenaires sociaux. Le rapport Combrexelle¹³ propose ainsi de donner à la négociation d'entreprise, qui tend à s'allonger, un tempo permettant un véritable engagement de l'entreprise et de ses responsables. Pour se départir des pratiques inadaptées de la négociation, le rapport insiste sur le développement des accords de méthode qui viseraient à rationaliser les pratiques actuelles. Plus largement, le développement de la négociation suppose que se recrée un lien de confiance qui s'est délité avec la crise. L'observation montre que les entreprises ne peuvent négocier des accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, de maintien de l'emploi ou de sauvegarde de l'emploi, que s'il existe ce lien de confiance, préalable à la transmission d'informations précises sur la stratégie de l'entreprise.

Cette nécessité d'insuffler une nouvelle dynamique de la négociation est un enjeu qui dépasse les accords collectifs en droit du travail. Il est transversal au social. À côté des réformes structurelles, l'accord ne peut être un mode de régulation efficace du social que si le lien de confiance se restaure pour donner envie aux acteurs de négocier.

¹³ Rapport de Jean-Denis Combrexelle, *La négociation collective, le travail et l'emploi*, septembre 2015

II. Sélection de jurisprudences

1) Sur les accords intervenant dans le champ de la santé

Conseil d'Etat, 10 novembre 1999, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et autres, n° 203779 [Illégalité des stipulations de la convention nationale des généralistes définissant les sanctions applicables en cas de méconnaissance des références médicales opposables]

« Considérant que l'article L. 162-5-5 du code de la sécurité sociale autorise la ou les conventions à prévoir la possibilité de mettre à la charge du médecin dont la pratique ne respecte pas les références médicales rendues opposables une sanction financière correspondant, aux termes du premier alinéa de cet article, à "tout ou partie des cotisations prévues aux articles L. 722-4 et L. 645-2 ou de la prise en charge prévue à l'article L. 162-5-11", ou, le cas échéant, pour les médecins autorisés à pratiquer des tarifs différents, en vertu des deuxième et troisième alinéas de cet article, à "une contribution d'un montant équivalent aux cotisations des caisses qui auraient été remises à sa charge s'il lui avait été fait application de l'alinéa précédent (...), assise sur les revenus professionnels servant de base au calcul de la cotisation personnelle d'allocations familiales" ;

Considérant qu'en instituant, aux articles 4-6 et 4-7 de la convention un barème de sanctions pouvant atteindre,

compte tenu des coefficients multiplicateurs susceptibles d'être appliqués en raison de la gravité des manquements, un montant qui excède celui de la participation des caisses au financement des régimes d'assurance maladie, de prestations complémentaires de vieillesse et d'allocations familiales des médecins conventionnés, les parties à la convention ont omis de tenir compte de ce que le montant des sanctions financières découlant des dispositions de l'article L. 162-5-5 constitue un plafond qui ne saurait être dépassé ; qu'en conséquence, ont été méconnues les dispositions susanalysées de l'article L. 162-5-5 du code de la sécurité sociale ; qu'ainsi, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, les organisations requérantes sont fondées à soutenir que les stipulations des articles 4-6 et 4-7, ainsi que celles de l'article 4-5, qui sont indivisibles des articles 4-6 et 4-7, sont entachées d'illégalité ; »

Conseil d'Etat, 21 décembre 2007, Clinique Saint-Roche, n° 299608 [Sur la nature de l'avenant tarifaire au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens]

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 162-22-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable à la date de l'acte attaqué : « Les agences régionales de l'hospitalisation concluent avec les établissements de santé (...) des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens d'une durée de cinq ans. / Les contrats sont signés par le directeur de l'agence régionale et les personnes physiques et morales mentionnées à l'alinéa précédent » ; qu'aux termes de l'article L. 162-22-5 du même code : « Les tarifs des prestations ainsi que les forfaits annuels de chaque établissement de santé privé mentionné à l'article L. 710-16-2 du code de la santé publique sont fixés dans le cadre d'un avenant tarifaire au contrat d'objectifs et de moyens mentionné au même article. / Ils prennent effet, à l'exception de ceux arrêtés en application du II de l'article L. 162-22-3, au 1er mai de l'année en cours. » ; que selon les articles L. 162-22-3 et L. 162-22-4 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction alors applicable, les tarifs fixés annuellement dans le cadre de ces avenants doivent respecter les règles d'évolution prévues la même année par un accord national conclu entre l'Etat et les organisations nationales représentatives des établissements de santé ou, à défaut, par un arrêté interministériel, compte tenu des possibilités de modulation retenues dans le cadre d'un accord régional

conclu entre l'agence régionale de l'hospitalisation et les organisations régionales représentatives des établissements de santé ou, à défaut, par une décision du directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ces dispositions qu'eu égard à leurs effets et aux conditions dans lesquels ils sont arrêtés, les avenants tarifaires annuels prévus par l'article L. 162-22-5 de ce code traduisent une décision prise par l'agence régionale de l'hospitalisation au nom de l'Etat et ont un caractère réglementaire ; que, pour autant, les dispositions précitées du code de la sécurité sociale impliquent la signature de ces avenants par l'établissement de santé concerné, l'absence d'une telle signature ayant pour conséquence l'application à l'établissement du tarif dit d'autorité ; que, dès lors, l'irrégularité des conditions dans lesquelles cette signature a été recueillie peut, le cas échéant, être invoquée ; qu'en l'espèce, s'il a été indiqué à la clinique requérante qu'elle s'exposait au risque de se voir appliquer un tarif d'autorité pour l'ensemble de ses activités en l'absence de signature de l'avenant préparé par l'agence régionale de l'hospitalisation, ce rappel de la législation en vigueur n'est pas, ainsi que l'a jugé le tribunal administratif, de nature à entacher l'acte attaqué d'irrégularité. »

Conseil d'Etat, Sect., 18 juillet 2008, Fédération de l'hospitalisation privée, n° 300304 [sur la légalité du décret n° 2006-1332 du 2 novembre 2006 relatif aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens et modifiant le code de la santé publique]

« Considérant, en premier lieu, que l'article R. 6114-11 du code de la santé publique issu du décret attaqué reprend les termes mêmes de l'article L. 6114-1 de ce code selon lesquels le contrat peut être suspendu ou résilié « en cas de manquement grave du titulaire de l'autorisation aux dispositions législatives et réglementaires ou à ses obligations contractuelles », tout en précisant la procédure applicable ; que la résiliation du contrat encourue, en

application de R. 6114-12, par l'établissement qui n'a pas mis fin au manquement reproché, a pour effet, en application de l'article L. 6122-8 du même code, de permettre à l'agence régionale de l'hospitalisation de fixer unilatéralement tant les objectifs quantifiés d'activité des établissements que les pénalités financières auxquelles ils s'exposent en cas de non respect de ces objectifs ; que les conditions d'exercice de l'activité de ces établissements

relèvent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de la loi ; qu'il n'appartient dès lors qu'à la loi de déterminer les éléments constitutifs des infractions dont l'auteur encourt de telles sanctions ; que par suite, le moyen tiré de ce que la définition reprise dans le décret attaqué méconnaîtrait en raison de son imprécision le principe de légalité des délits et des peines ne peut utilement être invoqué à l'encontre de ce décret ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'article R. 6114-13 du code de la santé publique issu du décret attaqué, qui définit les conditions d'application des pénalités prévues par l'article L. 6114-1 de ce même code lorsqu'il est constaté qu'un engagement figurant au contrat n'a pas été exécuté, précise la procédure applicable et détermine le montant maximal de la pénalité financière qui peut être prononcée dans ce cas ; qu'il dispose que cette pénalité doit être proportionnée à la gravité du manquement constaté et précise que l'infraction est déterminée par référence aux engagements du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens ; que, contrairement à ce que soutient la requérante, ces dispositions réglementaires déterminent ainsi, avec une précision suffisante, les modalités d'application des prescriptions législatives qui ont prévu la suspension ou la résiliation du contrat en cas de méconnaissance par le titulaire de l'autorisation de ses obligations contractuelles ;

[...] Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'article L. 6114-1 du code de la santé publique que le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens est conclu entre les agences régionales de l'hospitalisation et les établissements de santé ; que ces contrats n'engagent que leurs seuls signataires ; qu'en vertu du même article, les sanctions qu'il prévoit ne peuvent être prononcées qu'à l'encontre du titulaire de l'autorisation, lequel doit

s'entendre comme l'établissement de santé privé qui a conclu le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait le principe de l'effet relatif des contrats ne peut qu'être écarté ;

Considérant, en second lieu, qu'il résulte des termes mêmes de l'article L. 6114-1 du code de la santé publique que la loi a prévu, d'une part, la résiliation ou la suspension du contrat en cas de manquement grave du titulaire de l'autorisation, notamment à ses obligations contractuelles et, d'autre part, la possibilité de prononcer une pénalité financière à l'encontre du titulaire de l'autorisation en cas d'inexécution partielle ou totale de ses obligations contractuelles ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le décret attaqué, qui définit les conditions d'application des différents types de sanction prévus par loi, porterait atteinte au principe de non cumul de sanctions à raison de mêmes faits ne saurait être accueilli ;

[...] Considérant que l'article D. 6114-5, issu du décret attaqué, dispose que : « Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens prévoit des engagements précis et mesurables du titulaire de l'autorisation en vue d'améliorer le service rendu au patient et de renforcer l'efficacité de sa gestion par une meilleure utilisation de ses ressources et le développement d'outils de gestion. Le contrat peut prévoir des actions d'accompagnement et des mesures d'intéressement aux résultats constatés » ; que ces mesures, qui tendent à garantir la qualité des soins dispensés aux patients, n'excèdent pas les limites fixées par les dispositions précitées du code de la santé publique ; qu'il ne saurait être sérieusement soutenu que ces dispositions porteraient une atteinte excessive au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ; que les moyens tirés de l'illégalité de l'article D. 6114-5 ne peuvent, dès lors, qu'être écartés ; »

Cass. 2e civ., 12 mai 2011, n° 10-18.797 [reconnaissance d'un caractère d'ordre public aux clauses des conventions médicales]

« Attendu que M. X... fait grief à l'arrêt de le débouter de sa demande, alors, selon le moyen qu'il ne peut être apporté des restrictions à la liberté d'entreprendre, protégée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que lorsqu'elles sont justifiées par l'intérêt général et qu'elles ne viennent pas limiter cette liberté dans des proportions excessives par rapport à l'objectif poursuivi ; qu'ainsi, en faisant application de l'article 4.3 d) de la convention nationale des médecins du 12 janvier 2005, approuvée par arrêté du 3 février 2005, qui prive les médecins titulaires des diplômes visés dans la convention mais ayant exercé en secteur I avant son entrée en vigueur de la possibilité de pouvoir exercer en secteur II en

adaptant leurs tarifs de consultation, la cour d'appel a violé le principe de la liberté d'entreprendre, ensemble l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

Mais attendu que, selon l'article 4.3, d) de la convention nationale des médecins généralistes et des médecins spécialistes du 12 janvier 2005, les praticiens qui justifient de l'un des titres qu'il énumère, ne peuvent opter pour le secteur des honoraires différents que s'ils s'installent pour la première fois en exercice libéral après la date d'entrée en vigueur de la convention ; que la convention nationale a été approuvée par un arrêté interministériel du 3 février 2005, ce qui lui confère le caractère d'un acte réglementaire, dont il appartient au juge civil de faire application ; »

Conseil d'Etat, 1ère et 6e SSR, 17 mars 2014, Syndicat des masseurs-kinésithérapeutes rééducateurs des Landes, n° 357594 [illégalité des stipulations de la convention nationale des généralistes instituant une limitation du nombre de professionnels susceptibles d'être conventionnés dans les zones surdotées]

« 2. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale ; qu'il résulte des stipulations du quatrième alinéa du point 1.2.1.1. de l'avenant litigieux que, dans les zones " sur-dotées ", l'accès au conventionnement d'un masseur-kinésithérapeute ne peut intervenir que si un autre masseur-kinésithérapeute cesse son activité libérale dans la zone considérée ; que ces stipulations, qui instituent une limitation du nombre de professionnels susceptibles d'être conventionnés dans certaines zones, touchent aux principes fondamentaux de la

sécurité sociale ; que, dès lors, elles ne pouvaient être légalement approuvées en l'absence d'une habilitation expresse du législateur ;

3. Considérant, il est vrai, que le ministre chargé de sécurité sociale et l'UNCAM se prévalent des dispositions de l'article L. 162-12-9 du code de la sécurité sociale selon lesquelles : " Les rapports entre les organismes d'assurance maladie et les masseurs-kinésithérapeutes sont définis par une convention nationale conclue pour une durée au plus égale à cinq ans entre une ou plusieurs des organisations syndicales les plus représentatives des masseurs-

kinésithérapeutes et l'Union nationale des caisses d'assurance maladie. / Cette convention détermine notamment : (...) 3° Les conditions à remplir par les masseurs-kinésithérapeutes pour être conventionnés et notamment celles relatives aux modalités de leur exercice professionnel et à leur formation ; (...) 9° Les mesures d'adaptation, notamment incitatives, des dispositions de l'article L. 162-14-1 et du présent article applicables aux masseurs-kinésithérapeutes en fonction du niveau de l'offre en soins au sein de chaque région dans les zones définies par l'agence régionale de santé en application de l'article L. 1434-7 du code de la santé publique (...) " ; qu'il résulte toutefois de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 19 décembre 2007 de financement de sécurité sociale pour 2008 dont le 9° est issu, que le législateur n'a pas entendu permettre l'adoption par les partenaires conventionnels de mesures limitant de façon contraignante les possibilités de conventionnement en fonction de la zone géographique d'installation ; qu'au demeurant, les dispositions de cet alinéa sont issues de la même loi que celles de l'article L. 162-12-2 du code de la sécurité sociale, applicables aux infirmiers, qui prévoient que la convention détermine " les conditions à remplir par les infirmiers pour être conventionnés et notamment celles relatives (...) à la zone

d'exercice définie par l'agence régionale de santé en application de l'article L. 1434-7 du code de la santé publique " ; que les dispositions de l'article L. 162-12-9 du code de la sécurité sociale ne peuvent, ainsi, être regardées comme habilitant les signataires de la convention à subordonner le conventionnement des masseurs-kinésithérapeutes à une condition relative à la zone d'exercice ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le syndicat requérant est fondé à soutenir que l'avenant n° 3 à la convention nationale des masseurs-kinésithérapeutes, en tant qu'il subordonne l'accès au conventionnement d'un masseur-kinésithérapeute dans certaines zones à la cessation d'activité libéral d'un autre masseur-kinésithérapeute est entaché d'incompétence ; que ces stipulations, ainsi que celles des points 1.2.1.3. et 1.2.1.4. et de l'annexe 5 qui en organisent les modalités, sont divisibles des autres stipulations de l'avenant litigieux ; que leur illégalité entache d'illégalité l'arrêté attaqué en tant qu'il les approuve ; qu'il suit de là, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, dirigés contre les mêmes stipulations, que le syndicat requérant est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 10 janvier 2012 dans cette mesure seulement. »

CC, décision n°2007-546 DC du 25 janvier 2007, Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique [sur l'habilitation conférée par le législateur au ministre en vue de créer un secteur optionnel pour la rémunération de certains médecins spécialistes]

« 10. Considérant qu'aux termes de l'article 24 de la loi déferée : « À défaut de conclusion un mois après l'entrée en vigueur de la présente loi d'un avenant conventionnel, pris en application des articles L. 162-5 et L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale, autorisant des médecins relevant de certaines spécialités, sous des conditions tenant notamment à leur formation, à leur expérience professionnelle, à la qualité de leur pratique et à l'information des patients sur leurs honoraires, à pratiquer de manière encadrée des dépassements d'honoraires pour une partie de leur activité, les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale disposent, pendant un délai de quatre mois, de la faculté de modifier par arrêté, à cet effet, la convention nationale des médecins généralistes et spécialistes conclue le 12 janvier 2005. - Afin de faciliter l'accès à des soins à tarifs opposables, cet arrêté peut également modifier les tarifs et rémunérations de médecins relevant de certaines spécialités autorisés à pratiquer des dépassements, lorsque aucun dépassement n'est facturé, pour les rendre égaux aux tarifs applicables aux médecins qui ne sont pas autorisés à en pratiquer » ;

11. Considérant que les requérants soutiennent qu'en permettant la création d'un nouveau secteur tarifaire dans le cadre duquel les médecins pourront pratiquer des dépassements d'honoraires « dont la prise en charge par les caisses d'assurance maladie sera relativement plus faible et le reste à charge pour les assurés plus élevé », ces dispositions portent atteinte aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ;

12. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » ; qu'en vertu de son onzième alinéa : « Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé... » ; que l'article 34 de la Constitution dispose que : « La loi détermine les principes fondamentaux... de la sécurité sociale » ;

13. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de valeur constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

14. Considérant que les dispositions précitées ont pour objet d'enrayer la tendance des praticiens, constatée au cours des dernières années dans certaines disciplines médicales, à délaisser le secteur à tarifs opposables ; qu'elles tendent également à inciter les médecins exerçant ces disciplines et relevant du secteur à honoraires libres à pratiquer les tarifs opposables ; qu'elles ne remettent pas en cause la prise en charge des dépenses de santé des personnes bénéficiant, en raison de leurs faibles ressources, d'une protection particulière ; que dès lors, l'article 24 ne prive pas de garanties légales les exigences constitutionnelles résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 ; »

2) Sur les accords collectifs en droit du travail

CC, 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 [reconnaissance de la faculté du législateur à opérer des renvois à la négociation collective]

« 7. 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 ; »

CJUE, 8 septembre 2011, 297/10, Hennigs [consécration de la négociation collective comme un principe de niveau communautaire]

« 66. La nature des mesures adoptées par voie de convention collective est différente de la nature de celles adoptées unilatéralement par voie législative ou réglementaire par les États membres en ce que les partenaires sociaux, en exerçant leur droit fondamental à la négociation collective reconnu à l'article 28 de la charte, ont eu soin de définir un équilibre entre leurs intérêts respectifs (voir, en ce sens, arrêt Rosenbladt, précité, point 67 et jurisprudence citée).

67. Lorsque le droit à la négociation collective proclamé à l'article 28 de la charte relève des dispositions du droit de l'Union, il doit, dans le champ d'application dudit droit, être exercé conformément à celui-ci (voir, en ce sens, arrêts du

11 décembre 2007, *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union, dit «Viking Line»*, C-438/05, Rec. p. I-10779, point 44, et du 18 décembre 2007, *Laval un Partneri*, C-341/05, Rec. p. I-11767, point 91).

68. Dès lors, lorsqu'ils adoptent des mesures entrant dans le champ d'application de la directive 2000/78, laquelle concrétise, dans le domaine de l'emploi et du travail, le principe de non-discrimination en fonction de l'âge, les partenaires sociaux doivent agir dans le respect de cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 27 octobre 1993, *Enderby*, C-127/92, Rec. p. I-5535, point 22). »

Cass, Soc., 20 mars 2013, n° 12-11702 [illégalité d'un protocole préélectoral qui porte atteinte au droit d'éligibilité d'un salarié]

« Mais attendu qu'un protocole préélectoral, même signé aux conditions de validité prévues par l'article L. 2324-4-1 du code du travail, ne peut exclure de l'éligibilité au comité

d'entreprise, et par suite du droit à y être désigné représentant syndical, des salariés qui remplissent les conditions légales pour en être membres ; »

Cass. Soc., 27 janvier 2015, n° 13-22179 [reconnaissance d'une présomption de légalité aux accords collectifs au regard du principe d'égalité]

« Mais attendu que les différences de traitement entre catégories professionnelles opérées par voie de conventions ou d'accords collectifs, négociés et signés par des organisations syndicales représentatives, investies de la défense des droits et intérêts des salariés et à

l'habilitation desquelles ces derniers participent directement par leur vote, sont présumées justifiées de sorte qu'il appartient à celui qui les conteste de démontrer qu'elles sont étrangères à toute considération de nature professionnelle ; »

Conseil d'Etat, Ass., 22 juillet 2015, Syndicat CGT de l'Union locale de Calais et environs, n° 383481 [contrôle de l'application des règles de droit qui renvoient à la négociation en matière de plans de sauvegarde de l'emploi]

« 5. Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions citées ci-dessus que, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation d'un document élaboré en application de l'article L. 1233-24-4 du code du travail, il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de vérifier la conformité de ce document et du plan de sauvegarde de l'emploi dont il fixe le contenu aux dispositions législatives et aux stipulations conventionnelles applicables, en s'assurant notamment du respect par le plan de sauvegarde de l'emploi des dispositions des articles L. 1233-61 à L. 1233-63 du même code ; qu'à ce titre elle doit, au regard de l'importance du projet de licenciement, apprécier si les mesures contenues dans le plan sont précises et concrètes et si, à raison, pour

chacune, de sa contribution aux objectifs de maintien dans l'emploi et de reclassement des salariés, elles sont, prises dans leur ensemble, propres à satisfaire à ces objectifs compte tenu, d'une part, des efforts de formation et d'adaptation déjà réalisés par l'employeur et, d'autre part, des moyens dont disposent l'entreprise et, le cas échéant, l'unité économique et sociale et le groupe ;

6. Considérant qu'à ce titre, il revient notamment à l'autorité administrative de s'assurer que le plan de reclassement intégré au plan de sauvegarde de l'emploi est de nature à faciliter le reclassement des salariés dont le licenciement ne pourrait être évité ; que l'employeur doit, à cette fin, avoir identifié dans le plan l'ensemble des possibilités de reclassement des salariés dans l'entreprise ;

qu'en outre, lorsque l'entreprise appartient à un groupe, l'employeur, seul débiteur de l'obligation de reclassement, doit avoir procédé à une recherche sérieuse des postes disponibles pour un reclassement dans les autres

entreprises du groupe ; que pour l'ensemble des postes de reclassement ainsi identifiés, l'employeur doit avoir indiqué dans le plan leur nombre, leur nature et leur localisation ; »

3) Sur les conventions d'assurance-chômage

Cass, Soc., 14 mars 2006, n° 03-47097 [sur l'application stricte des dispositions du code du travail qui déterminent le contenu de la convention d'assurance-chômage]

« Mais attendu, d'abord, que les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs auxquelles les articles L. 351-8 et L. 352-2 du Code du travail donnent compétence pour négocier et conclure des accords ayant pour objet de déterminer les mesures d'application des dispositions légales relatives au régime d'assurance chômage ne méconnaissent pas leur pouvoir en insérant au règlement

annexé à une convention d'assurance chômage une disposition qui prévoit que les contributions sont assises soit sur les salaires perçus convertis en monnaie ayant cours légal en France sur la base du taux officiel de change lors de leur perception, soit, après accord de la majorité des salariés concernés, sur les salaires qui seraient perçus en France pour des fonctions correspondantes ; »

Cass, Soc., 10 octobre 2006, n°03-15835 [Sur le qualification de contrat de droit privé dont le juge civil peut connaître]

« Attendu, cependant, d'une part, qu'il appartient au juge judiciaire d'apprécier la validité des conventions d'assurance chômage qui ont le caractère de conventions de droit privé pour être conclues exclusivement entre personnes de droit privé ; que, d'autre part, les parties à la négociation d'une convention, qui ne sont habilitées par l'article L. 351-8 du code du travail qu'à prendre des mesures d'application des dispositions légales relatives à l'assurance chômage ne peuvent, sans excéder leurs

pouvoirs, prévoir le versement d'une partie de la contribution des employeurs et des salariés, dont le taux est calculé de manière à garantir l'équilibre du régime, à une association ayant notamment pour objet de financer les dépenses des régimes de retraite complémentaire des salariés institués par la convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres du 14 mars 1947 et par l'accord national interprofessionnel de retraite du 8 décembre 1961 ; »

Conseil d'Etat, Ass., 11 mai 2004, Association AC ! et autres [Illégalité de la délégation à une commission composée des représentants des seules organisations signataires de la convention d'assurance chômage du pouvoir de définir certaines des modalités d'application du régime d'indemnisation du chômage]

« Considérant, en premier lieu, que l'article L. 352-2 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. 351-8 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 ;

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. 352-2 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 1er janvier 2004, forment entre elles un tout indivisible, ne pouvaient donc légalement faire l'objet d'un agrément ; »

Considérant que l'article 5 de la convention du 1er 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

Conseil d'Etat, Ass., 7 mai 2004, Association AC ! et autres [Illégalité de la délégation aux ASSEDIC le soin d'octroyer aux chômeurs une aide à la mobilité géographique dont la loi prévoit qu'elle est accordée par l'ANPE]

« Considérant, en second lieu, qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 1er la loi du 17 juillet 2001 : " A compter du 1er juillet 2001, les contributions des employeurs et des salariés mentionnées à l'article L. 351-3-1 du code du travail peuvent être utilisées par les parties signataires de l'accord prévu à l'article L. 351-8 du même code pour financer les mesures définies ci-après favorisant la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de

l'allocation prévue à l'article L. 351-3 du même code, chacune dans la limite d'un plafond déterminé par décret./I. - Les bénéficiaires de l'allocation mentionnée au premier alinéa qui acceptent un emploi dans une localité éloignée du lieu de leur résidence habituelle peuvent bénéficier, sur prescription de l'Agence nationale pour l'emploi, d'une aide à la mobilité géographique (...) " ; que ces dispositions donnent ainsi compétence à l'Agence nationale pour l'emploi pour octroyer une aide à la

mobilité géographique aux demandeurs d'emploi indemnisés ;

Considérant que les accords d'application n° 11 des conventions des 1er janvier 2001 et 1er janvier 2004 stipulent que l'aide " est accordée au regard des priorités et orientations fixées par le bureau de l'ASSEDIC " et que son montant est plafonné " dans la limite de l'enveloppe financière affectée à ce type d'aide par le bureau de l'ASSEDIC, selon les modalités fixées par le groupe

paritaire national de suivi " ; qu'en donnant ainsi compétence aux ASSEDIC pour l'octroi de cette aide, les signataires de l'accord ont méconnu les dispositions législatives précitées ; que les stipulations des accords d'application n° 11 aux conventions des 1er janvier 2001 et 1er janvier 2004 qui, si elles sont divisibles des stipulations de celles-ci, forment chacune entre elles un tout indivisible, ne pouvaient donc légalement faire l'objet d'un agrément ; »

Conseil d'Etat, 5 octobre 2015, Association des amis des intermittents et précaires et autres [Illégalité du dispositif de « différé d'indemnisation » dont les modalités pouvaient aboutir à priver certains salariés licenciés illégalement de toute indemnisation des préjudices autre que la perte de revenus liée au licenciement]

« 10. Considérant que le paragraphe 2 de l'article 21 du règlement général annexé à la convention relative à l'indemnisation du chômage prévoit que la prise en charge d'un travailleur privé d'emploi est, s'il y a lieu, reportée à l'expiration d'un différé d'indemnisation « spécifique » calculé à raison des indemnités ou de toute autre somme inhérente à la rupture de son contrat de travail, quelle que soit leur nature, perçues par l'intéressé, dès lors que leur montant ou leurs modalités de calcul ne résultent pas directement de l'application d'une disposition législative, dans la limite de 75 jours lorsque le licenciement est fondé sur un motif économique et de 180 jours dans les autres cas ; que cet article prévoit également que si « tout ou partie de ces sommes est versé postérieurement à la fin du contrat de travail (...) les allocations qui, de ce fait, n'auraient pas dû être perçues par l'intéressé, doivent être remboursées » ;

11. Considérant que sont notamment prises en compte, pour calculer la durée de ce différé d'indemnisation, les indemnités allouées à un salarié licencié sans cause réelle et sérieuse excédant le minimum prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 1235-3 du code du travail, correspondant aux « salaires des six derniers mois » ; que, toutefois, s'agissant soit d'un salarié licencié alors qu'il comptait moins de deux ans d'ancienneté dans l'entreprise, soit d'un salarié licencié par une entreprise employant habituellement moins de onze salariés, l'ensemble des indemnités allouées est pris compte, l'article L. 1235-5 du code du travail ne prévoyant, dans ces deux cas, aucun minimum légal ;

12. Considérant que les stipulations de l'article 21 du règlement général ont pour objet, dans le souci d'optimiser l'allocation des ressources de l'assurance chômage, de différer, pour une durée limitée, le point de départ du versement de l'allocation due au travailleur privé d'emploi, en fonction d'une appréciation objective des ressources dont il bénéficie, à la date de rupture de

son contrat ; que ce différé n'entraîne pas de réduction de la durée des droits qui lui sont ouverts ; que, néanmoins, leur application conduit à limiter les allocations versées dans tous les cas où les intéressés n'épuisent pas leurs droits à ces allocations ;

13. Considérant que l'allocation d'assurance, qui a le caractère d'un revenu de remplacement, n'a pas vocation à se cumuler avec les autres sommes destinées à compenser, pour le travailleur involontairement privé d'emploi ou dont le contrat de travail a été rompu conventionnellement, la perte de tout ou partie des rémunérations qu'il aurait perçues si son contrat s'était poursuivi ; que, s'agissant des indemnités allouées en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, elles ont pour objet de réparer l'intégralité du préjudice subi par le salarié du fait de la perte injustifiée de son emploi, qu'il résulte de la perte de sa rémunération ou qu'il soit d'une nature différente ; qu'eu égard à l'objectif d'intérêt général poursuivi par les parties à la convention, qui ont la responsabilité d'assurer l'équilibre financier du régime, il leur était loisible de prévoir qu'une part des ces indemnités, appréciée de façon forfaitaire, serait prise en compte pour déterminer le point de départ du versement de l'allocation d'assurance ; qu'en revanche, en prenant en compte l'intégralité de ces indemnités pour le calcul du différé d'indemnisation des salariés licenciés alors qu'ils comptaient moins de deux ans d'ancienneté ou qu'ils étaient employés par une entreprise comptant moins de onze salariés, elles ont adopté des stipulations aboutissant à ce que certains salariés victimes d'un licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse puissent être privés de l'intégralité des sommes destinées à assurer la réparation du préjudice qui en résulte ; qu'elles ont ainsi porté atteinte au droit de ces salariés d'en obtenir réparation ; qu'il suit de là, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens dirigés contre elles, que les stipulations du paragraphe 2 de l'article 21 du règlement général sont entachées d'illégalité ; »

4) Sur les conventions d'objectif et de moyens (COG)

CE, Sect., 3 avril 2002, Caisse d'allocations familiales d'Eure et Loir, n° 241132 [Reconnaissance de la valeur juridique des COG]

« Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ces dispositions que la caisse nationale d'allocations familiales est compétente pour attribuer aux caisses d'allocations familiales les dotations du fonds d'action sanitaire et sociale et fixer les règles de gestion budgétaire applicables à ces dotations, notamment le montant maximal du fonds de roulement dont peut disposer une caisse locale ; que si l'exercice de cette compétence est subordonné, notamment, au respect des règles que peut fixer en la

matière la convention d'objectifs et de gestion conclue en application de l'article L. 227-1 précité, le moyen tiré de ce que, en fixant des règles relatives à l'écrêtement des fonds de roulement des caisses locales par les délibérations précitées, la caisse nationale d'allocations familiales aurait méconnu sa compétence en empiétant sur celle des signataires de la convention d'objectifs et de gestions doit être écarté ; »

CE, 1ère et 6ème SSR, 18 février 2009, Association Comité CSG, n° 295233 [Reconnaissance de la valeur juridique des COG]

« Considérant que l'ASSOCIATION COMITE CSG demande l'annulation pour excès de pouvoir, dans son ensemble, de la convention d'objectifs et de gestion relative à la période 2006-2009, conclue le 31 mai 2006 entre l'Etat et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) en application des dispositions précitées ; qu'il résulte tant de ces dispositions législatives que de son contenu que cette convention a un caractère contractuel ; que, par suite, et dès lors que les conclusions de l'association requérante ne tendent pas à l'annulation d'un acte détachable de cette

convention et qu'elles ne sont pas non plus dirigées contre des clauses réglementaires qui s'y trouveraient incluses, le ministre de la santé et des solidarités est fondé à soutenir que les conclusions à fin d'annulation pour excès de pouvoir de l'ASSOCIATION COMITE CSG ne sont pas recevables ; qu'il appartient au Conseil d'Etat, en application des dispositions de l'article R. 351-4 du code de justice administrative, de les rejeter, sans qu'il y ait lieu à saisine de la Cour de justice des Communautés européennes ; »

Bibliographie indicative

Ouvrages

- Amghar (Y.-G.), Bourdais (J.-F.), Dupays (S.), Laloue (F.), Léost (H.), Moleux (M.), Penaud (P.), *Politiques sociales*, Presses de Sciences-Po & Dalloz, 2014.
- Béliier (G.) et Legrand (H.-J.), *La négociation collective en entreprise*, Liaisons, 4^e édition, 2012
- Borgetto (M.), Dupeyroux (J.-J.), Lafore (R.), *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 2011
- Laude (A.), Mathieu (B.), Tabuteau (D.), *Droit de la santé*, Thémis, 2012.
- Lyon-Caen (A.), Badinter (R.), *Le travail et la loi*, juin 2015.
- Ray (J.-E.), *Droit du travail, Droit vivant*, Wolters Kluwer, 2015.
- Rayssiguier (A.), Jégu (J.), Laforcade (M.) dir., *Politiques sociales et de santé. Comprendre et agir*, Presses de l'EHESP, 2^e édition, 2012
- Teyssié (B.), *Droit du travail – Relations collectives*, LexisNexis, 9^e édition, 2014

Rapports

- Cette (G.) et Barthélémy (J.), « Réformer le droit du travail », Terra Nova, septembre 2015
- Combrexelle (J.-D.), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, Rapport au Premier Ministre, septembre 2015.
- Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, « Le contrat en droit social », 2008.
- Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, « La négociation collective sur l'égalité professionnelle dans les entreprises de 50 à 300 salariés en 2012 et 2013 », décembre 2014
- Cour des Comptes, *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, « Chapitre VIII : Les conventions avec les professions libérales de santé : répondre aux besoins des patients, mieux assurer l'efficacité de la dépense », septembre 2014.
- Cour des Comptes, *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (Agirc et Arrco)*, décembre 2014.
- Cour des Comptes, *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, « Chapitre V : Vingt ans de recomposition territoriale de l'offre des soins : un bilan décevant », septembre 2015.
- De Virville (M.), « Pour un code du travail plus efficace », La Documentation Française, 2004
- DGT-DARES, « La négociation collective en 2014 », Rapport & Bilans, mai 2015
- France Stratégie, « Quelle France dans dix ans ? », Rapport au président de la République, 2014
- Hadas-Lebel (R.), « Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales », La Documentation française
- Institut Montaigne, *Sauver le dialogue social : priorité à la négociation d'entreprise*, septembre 2015
- Luttringer (J.-M.), « La formation professionnelle : objet et enjeu de la négociation collective », juillet 2004.
- Poisson (J. F.), « Rapport sur la négociation collective et les branches professionnelles », La Documentation française, 2009.
- Seillier (B.), *Formation professionnelle : le droit de savoir*, Rapport du Sénat, juillet 2007.

Articles

- Dutheil de Lamothe (O.), « Les principes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière sociale », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014.
- Lafore (R.), « Le contrat dans la protection sociale », *Dr. Soc.*, 2003, p. 105.
- Laroque (M.), « La contractualisation comme technique de tutelle : l'exemple du secteur social », *AJDA*, 2003, p. 976.
- Teyssié (B.), « Réforme du droit du travail : le pari conventionnel », *La Semaine juridique*, 6 octobre 2015, n°41.
- Ray (J.-M.), « La place de la négociation collective en droit constitutionnel », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014.

Ce document a été préparé par la section sociale
et la section du rapport et des études
du Conseil d'État
avec la participation de Tiennot Sciberras,
stagiaire à la section sociale.