L'agenda social paritaire : un projet de régulation interprofessionnelle autonome

Jacques FREYSSINET

L'accord national interprofessionnel du 14 avril 2022 sur le paritarisme prévoit « la construction d'un agenda économique et social paritaire autonome ». Il s'agit pour les signataires de prendre leurs distances à l'égard d'un agenda social qui leur serait imposé par le gouvernement. Si l'adoption d'un tel agenda ne constitue pas un phénomène nouveau, les expériences antérieures étaient nées de conjonctures spécifiques ; elles étaient prévues pour une durée limitée. Pour la première fois est posé le principe d'un recours permanent à cette procédure. En tirant les enseignements d'expériences discontinues, il est possible de dégager les conditions et les limites d'une capacité de régulation autonome. Elles sont liées au contenu des accords, à la reconnaissance de la légitimité et de la représentativité des signataires et aux rapports de coopération, de concurrence ou de conflit qui s'établissent avec les régulations étatiques.

The national interprofessional agreement of 14 April 2022 on paritarianism provides for "the construction of an autonomous economic and social agenda". For the signatories, this means distancing themselves from a social agenda imposed on them by the government. While the adoption of such an agenda is not a new phenomenon, previous experiments were born of specific conditions; they were planned for a limited period. The idea of adopting this procedure on a permanent basis is being considered for the first time. By learning the lessons of previous experiments, it is possible to identify the conditions and the limitations of an autonomous regulatory capability, which are linked to the content of the agreements, to the recognition of the legitimacy of the signatories' representative status and to the dynamics of cooperation, competition or conflict with state regulation.

Jacques Freyssinet est chercheur associé à l'Ires.

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 avril 2022 sur le paritarisme prévoit « la construction d'un agenda économique et social paritaire autonome ». Il s'agit pour les signataires de prendre leurs distances à l'égard d'un agenda social qui serait imposé par le gouvernement : « les organisations signataires conviennent d'instituer un espace de dialogue social permettant de faire, en temps réel, des points de situation économique et sociale, de confronter des points de vue, et d'anticiper un certain nombre de mutations ayant des conséquences notamment sur l'emploi et le travail, et de définir les chantiers ou négociations à ouvrir au niveau interprofessionnel ». Si l'adoption d'un agenda social par les organisations patronales et syndicales ne constitue pas un phénomène nouveau, les expériences antérieures étaient nées de conjonctures spécifiques ; elles étaient prévues pour une durée limitée. Pour la première fois est posé le principe d'un recours permanent à cette procédure. L'interprétation de cette évolution pose plusieurs questions partiellement interdépendantes.

En premier lieu, comment caractériser en référence à l'expérience historique la volonté des acteurs sociaux d'affirmer leur capacité normative ? Jean-Daniel Reynaud a consacré de nombreux écrits à l'analyse des rapports entre la règle et la régulation (principalement : Reynaud, 1989, 1995). La création des règles constitue un objet majeur des stratégies d'acteurs ; elles sont le produit de compromis, d'accommodations et d'équilibres provisoires entre groupes rivaux. La régulation est un processus de création, de transformation et de suppression des règles. Dès lors, se pose la question des relations de concours ou de conflit qui s'établissent entre différentes régulations. Tous les spécialistes ont souligné la domination historique exercée dès l'origine en France par l'État dans la production et la mise en œuvre des normes qui règlent les relations de travail. Il serait naïf de se satisfaire d'une hypothèse de simple coexistence entre la régulation qu'exerce l'État et une régulation qu'opérerait la négociation interprofessionnelle dans le cadre d'un agenda social autonome. Les rapports entre ces deux types de régulation révèlent des configurations complexes et évolutives dont les expériences d'agenda social ne constituent que l'une des manifestations.

En second lieu, un autre enseignement de l'histoire de la négociation collective en France réside dans le caractère dominant longtemps accordé à la négociation de branche. Les accords paritaires interprofessionnels n'apparaissent qu'après la seconde guerre mondiale dans le champ limité de la protection sociale. Ils ne connaissent un essor qu'après 1968. Or, les relations avec les normes étatiques se posent dans des termes différents selon les niveaux de négociation. Le Code du travail définit les domaines de compétence respectifs de la négociation de branche ou d'entreprise ; il impose des obligations de négocier, mais, dans ce cadre, les négociateurs sont souverains pour fixer le contenu des accords dès lors qu'ils respectent l'ordre public social. La négociation interprofessionnelle couvre les mêmes domaines que le Code du travail et s'applique potentiellement sur le même champ ; il existe donc des rapports de concurrence ou de com-

plémentarité entre les deux sources de production des normes de la relation d'emploi, c'est-à-dire entre une régulation impérative exercée par l'État et une régulation qu'assureraient de manière autonome les organisations interprofessionnelles représentatives.

En troisième lieu, le rapport entre l'État et ces organisations pour la production de normes interprofessionnelles n'est pas de même nature selon qu'il s'agit d'une négociation isolée sur un thème particulier ou de la mise en œuvre d'un agenda social. Dans le premier cas, des procédures existent de longue date : extension et élargissement, agrément, transcription législative. Dans le second cas, les acteurs sociaux formulent un projet multidimensionnel de transformation des règles de la relation d'emploi. Leur volonté d'autonomie est plus ambitieuse et le risque de concurrence, voire de conflit, avec les responsabilités de l'État devient manifeste. Il est alors possible d'opposer deux situations extrêmes : ou bien, un agenda est fixé par le gouvernement qui en définit les thèmes et les objectifs, invite les acteurs sociaux à des négociations dont il fixe l'échéance et fait prévoir, en cas d'échec, son intervention unilatérale ; ou bien, les acteurs sociaux, dans l'objectif de se mettre à l'abri d'une intervention anticipée du gouvernement, prennent l'initiative de s'accorder sur un agenda en espérant qu'un éventuel accord entre eux serait respecté par les pouvoirs publics.

Les situations concrètes se trouvent le plus souvent entre ces deux extrêmes, mais il est intéressant de centrer l'analyse sur les cas où la volonté d'autonomie des acteurs sociaux s'exprime le plus fortement pour en mesurer les possibilités et les limites. Quelle que soit l'instabilité ou l'imprécision du vocabulaire, nous adoptons, en cohérence avec ce questionnement, une définition stricte de l'agenda social pour ne désigner que les accords par lesquels les acteurs sociaux s'engagent à négocier sur plusieurs thèmes considérés par eux comme interdépendants selon des modalités et avec un calendrier explicitement définis. L'agenda social peut par ailleurs contenir des thèmes qui ne sont pas soumis à négociation et donnent seulement lieu à délibérations, états des lieux ou évaluations. La présence d'un engagement à négocier, c'est-à-dire d'une volonté de production de normes, est un critère de sélection des expériences analysées. En son absence, il ne s'agit que d'un « dialogue social » qui peut être utile, mais n'engage personne.

L'analyse qui suit porte d'abord sur les facteurs qui expliquent pourquoi les organisations patronales et syndicales décident pour la première fois en 2022 de s'engager dans une procédure permanente de définition d'un agenda social paritaire en tirant les enseignements d'expériences antérieures discontinues (I). Puis, à la lumière de l'histoire, nous tentons de dégager les conditions et les limites de l'affirmation d'une capacité de régulation autonome (II)[1].

1. Le présent article développe certains des thèmes traités dans un document de travail de l'Ires auquel il est possible de se reporter pour des informations plus détaillées : Freyssinet (2023).

I. Une volonté de pérennisation d'une démarche autonome à la lumière d'expériences discontinues

La décision de rendre pérenne la procédure de l'agenda social naît dans un contexte où les organisations patronales et syndicales veulent s'affranchir d'un programme de travail pléthorique qui leur est imposé par les pouvoirs publics (I.1). Pour affirmer leur capacité d'autonomie, elles peuvent s'appuyer sur quelques expériences antérieures qui étaient inspirées par la même volonté (I.2).

I.1. L'accord du 14 avril 2022 sur la modernisation du paritarisme

L'ANI du 14 avril 2022 « pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation » traduit la volonté de créer durablement le cadre d'un agenda économique et social partagé. Ce choix s'éclaire à la lumière de l'expérience difficile de la mise en œuvre d'un agenda paritaire en 2020 et 2021.

Le contenu de l'accord

La création d'un agenda autonome ne constitue que l'un des trois objectifs de l'accord, les deux autres concernent les règles qui doivent s'appliquer au paritarisme de gestion et au paritarisme de négociation. Dès le début des négociations, la perspective de la création d'un « espace de dialogue social en continu » reçoit, avec des formulations différentes, un accueil positif de toutes les organisations. Cet espace aurait à la fois une fonction de programmation des délibérations ou négociations et de suivi des accords. Les discussions ne portent que sur le détail des formulations. Le texte final est à la fois précis quant aux modalités et dépourvu d'engagements contraignants.

- En début d'année, l'agenda détermine avec des priorités fixées paritairement d'une part, « la liste des chantiers à ouvrir, dans un cadre annuel ou pluriannuel, ainsi que le calendrier prévisionnel des discussions » ; d'autre part, « la liste des accords/dispositifs devant faire l'objet d'une évaluation, ainsi que la nature de ces évaluations » (Point II.1.2).
- L'agenda devra contenir « un nombre réaliste de thématiques » et « pourra être adapté en continu au regard de l'actualité ». Il « ne serait pas mécaniquement exclusif des chantiers du gouvernement » (*ibid.*). Un « espace de dialogue social autonome », de nature non précisée, permettra de suivre et d'évaluer l'agenda et les textes conclus ainsi que, si nécessaire, d'interpréter les ANI (Point II.1.3).

L'ANI est signé par toutes les organisations patronales et syndicales à l'exception de la CGT[2]. L'expérience de la mise en œuvre de l'agenda économique et social autonome 2021-2022, dont cet ANI est issu, met en relief les difficultés auxquelles s'est heurtée la volonté d'autonomie exprimée par les acteurs sociaux.

2. La CGT décidera au cas par cas de s'engager ou non dans chaque négociation interprofessionnelle à venir (voir *infra*).

Le contexte : l'agenda social et économique paritaire 2021-2022

L'élection d'Emmanuel Macron ouvre une période durant laquelle les pouvoirs publics accordent peu d'intérêt à la négociation interprofessionnelle. Les ordonnances du 22 septembre 2017 ne sont précédées que de consultations bilatérales. La loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » fait peu de cas des deux ANI du 22 février 2018 qui portent respectivement sur l'assurance chômage et sur la formation professionnelle. À la différence des syndicats, le patronat n'est alors pas hostile au contenu des ordonnances et de la loi, mais il est sensible aux risques que fait courir une logique du « tout à l'État ». Ainsi, fait exceptionnel à l'époque, les dirigeants des huit organisations se réunissent-ils le 11 juillet 2018 pour discuter du devenir du paritarisme et de l'opportunité de mettre en place un agenda social paritaire. Aussitôt, les pouvoirs publics annoncent pour le 17 juillet une réunion multilatérale présidée par le chef de l'État qui serait destinée à élaborer un « nouveau contrat social » dont certains thèmes seraient renvoyés à la négociation interprofessionnelle. De ce fait, la perspective d'un agenda social autonome est suspendue ; par la suite, elle ne progresse que lentement. C'est, à nouveau, l'exécutif qui prend l'initiative aussitôt après la désignation de Jean Castex comme Premier ministre. À l'issue d'une conférence du dialogue social, le 17 juillet 2020, un agenda social est fixé pour 2020-2021. Il comprend 17 thèmes aux fins de « concertation ». Plusieurs d'entre eux pourraient être objets de négociations interprofessionnelles : télétravail, santé au travail, partage de la valeur, assurance chômage, formation professionnelle et apprentissage, travailleurs des plateformes… Des « groupes paritaires thématiques » (en fait tripartites) en assurent le suivi avec la participation de représentants du ministère du Travail[3].

De leur côté, les organisations patronales et syndicales mettent en place en septembre un « groupe de suivi paritaire formation » (réellement paritaire celui-ci). Le 14 octobre 2020, les cinq dirigeants des syndicats représentatifs (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) adressent au Premier ministre une lettre, dans laquelle ils estiment essentielles « une écoute et une réponse effective de la part des pouvoirs publics et le respect de l'autonomie de la négociation collective ». Le 17 février 2021, alors que deux ANI sur le télétravail et la santé au travail, relevant de l'agenda social tripartite, ont été conclus en 2020[4] et que, pour le reste, celui-ci ne progresse que lentement, le Medef reprend l'initiative[5]. Estimant l'agenda social tripartite « absolument pas réaliste », il

3. Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, *Agenda social de juillet 2020 à mars 2022*, 17 mars 2022, http://bit.ly/3Urz90y.

4. ANI du 26 novembre 2020 « pour une mise en œuvre réussie du télétravail » et ANI du 9 décembre 2020 « pour une prévention renforcée et une offre renouvelée en matière de santé au travail et conditions de travail ».

5. « Le dialogue social interprofessionnel revient en force au Medef », *Les clés du social*, 20 mars 2021, http://bit.ly/3Urztwi ; G. Groux, « Le Medef tente une nouvelle "Refondation sociale". Peut-on y croire ? », *Telos*, 1er mai 2021, https://bit.ly/43phAIP ; J.-M. Luttringer, « L'appel du Medef à l'autonomie des partenaires sociaux », *Chronique 161*, 2021, https://bit.ly/3zN8h1C ; J.-M. Luttringer, « Élection présidentielle : l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux face à l'État », *Chronique 170*, 2022, https://bit.ly/3MzMWQR.

préconise un « agenda économique et social autonome ». Il propose huit thèmes organisés autour du paritarisme sans qu'apparaisse le terme de négociation : il est seulement question d'évaluer, de diagnostiquer, de promouvoir, de faire des propositions… Les syndicats répondent positivement. Un accord est trouvé le 3 mars 2021[6]. Il marque deux progrès : en premier lieu, la liste de thèmes évoque pour la première fois explicitement la possibilité de négociations dans trois domaines[7] ; en second lieu, un calendrier établit une programmation des travaux sur les années 2021 et 2022 (voir l'encadré). Le 15 mars 2021, une troisième conférence du dialogue social témoigne de la coexistence, avec de vastes chevauchements, de « l'agenda social tripartite » et de « l'agenda social et économique paritaire » (Ministère du Travail, 2022).

Au terme de l'année 2022, sur les dix thèmes retenus par l'agenda 2021-2022 :

- un seul thème fait l'objet en avril 2022 d'un ANI au sens strict, celui qui porte sur le paritarisme (*supra*) ;
- un thème fait l'objet en octobre 2021 d'un accord-cadre (ACNI) sur la formation professionnelle[8]. Ce texte, de nature juridique indéfinie, envisage la négociation de plusieurs ANI thématiques au plus tard avant la fin juin 2022[9]. Cette perspective est ensuite abandonnée. Paradoxalement, puisqu'elles se situent alors dans le cadre d'un agenda paritaire destiné à affirmer leur autonomie, les cinq organisations signataires[10] se satisfont d'une « contribution paritaire » destinée à être remise au gouvernement[11] ;
- deux thèmes de l'agenda sont regroupés pour faire l'objet en novembre 2021 de « propositions communes » sur la justice prud'homale. Elles sont de deux types : d'une part, des demandes adressées aux pouvoirs publics, d'autre part, des mesures opérationnelles relevant de bonnes pratiques « dont le développement engage (…) les partenaires sociaux signataires » ;

6. À l'exception de la CGT qui écrit le 14 mars 2021 au Medef que « nos analyses et nos priorités divergent » et annonce qu'elle ne participera pas aux discussions de l'agenda. Elle décidera, au cas par cas, de prendre part aux différentes négociations programmées.

7. (i) À propos de la loi du 5 septembre 2018 sur la formation professionnelle, « analyse de l'impact (…) en vue de proposer la négociation d'un accord destiné à développer les stratégies de maintien et développement des compétences et qualifications… ». (ii) À propos de l'ANI du 17 février 2012 sur la modernisation du paritarisme (*supra* 6.3.5), « ouvrir la possibilité d'une négociation pour parfaire et compléter les règles de fonctionnement, de transparence, de gestion ». (iii) À propos de l'intelligence artificielle et l'emploi, « ouvrir une négociation pour décliner l'accord européen du 22 juin 2020 sur le numérique ».

8. Signé du côté syndical par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC.

9. L'article 24 de l'ACNI stipule : « l'ouverture de ces travaux et leur finalisation avant la fin du premier semestre 2022 conditionnent sa validité ».

10. Du côté syndical, seules la CFDT et la CFTC sont signataires.

11. Christophe Marty, « Évolutions de la loi "Avenir professionnel" : les travaux paritaires aboutissent finalement à 17 propositions », *aef*, Dépêche n° 683489, 2 décembre 2022.

Encadré - **L'agenda social et économique paritaire 2021-2022**

1er semestre 2021

- Évaluation de la loi du 5 septembre 2018 sur la formation professionnelle
- Évaluation et amélioration de l'ANI du 7 février 2012 sur la modernisation du paritarisme
- Amélioration et renforcement de la justice prud'homale

2e semestre 2021

- Mobilité sociale dans le monde professionnel
- Gouvernance des groupes paritaires de protection sociale
- Entrée dans le marché du travail des personnes les plus éloignées de l'emploi
- Transition climatique et énergétique dans l'entreprise

2022

- Amélioration et renforcement de la justice prud'homale
- Intelligence artificielle et emploi
- Organisme paritaire de gestion de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP)

- en ce qui concerne la transition écologique, les organisations patronales et syndicales n'ouvrent de discussions qu'en juillet 2022. Neuf mois plus tard, un accord est mis au point le 11 avril 2023. S'il développe une vaste problématique, il se borne à stimuler et à outiller les branches professionnelles et les entreprises pour qu'elles mettent en œuvre les dispositifs légaux existants[12].
- dans le domaine du fonctionnement de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) de la Sécurité sociale, des réunions se déroulent entre juillet et décembre 2022 pour établir un diagnostic partagé. Sur cette base, les organisations patronales et syndicales ont trouvé un accord pour négocier un ANI sur trois thèmes : prévention, réparation et gouvernance de la branche. Leur objectif, non réalisé, était d'aboutir d'ici février 2023[13] ;

12. « Les outils juridiques existants offrent un cadre qui permet d'organiser le dialogue social prenant en compte les enjeux environnementaux, selon des modalités adaptées à chaque entreprise et aux branches professionnelles. L'objet de cet accord est de faciliter et d'encourager leur appropriation par les acteurs sociaux dans l'entreprise (…), mais également dans les branches professionnelles », Préambule de l'accord national interprofessionnel du 11 avril 2023 relatif à la transition écologique et au dialogue social.

13. C. Duhamel, « AT-MP : Après un diagnostic de la situation, les partenaires sociaux démarrent officiellement la négociation d'un ANI », *aef*, Dépêche n° 683510, 2 décembre 2022 et « Accordés sur un diagnostic, les partenaires sociaux négocieront dès le 13 décembre un ANI sur le fonctionnement de la branche AT-MP », *aef*, Dépêche n° 683939, 9 décembre 2022.

- fin 2022, les autres thèmes n'ont pas été abordés : mobilité sociale dans le monde professionnel, gouvernance des groupes paritaires de protection sociale, entrée dans le marché du travail des personnes les plus éloignées de l'emploi, intelligence artificielle et emploi.

Si la mise en œuvre de l'agenda paritaire 2021-2022 traduit la volonté des acteurs sociaux d'affirmer leur capacité de régulation autonome, elle en montre aussi les difficultés et les limites face à l'activisme gouvernemental. C'est dans ce contexte que l'ANI sur le paritarisme pérennise la procédure alors que dans le passé il n'y avait été fait recours que de manière discontinue dans des conjonctures spécifiques. Pour apprécier l'efficacité potentielle d'un telle démarche, il est utile de revenir sur les enseignements qui peuvent être tirés de ces expériences.

I.2. Les enseignements des expériences

En respectant la définition restrictive de l'agenda social adoptée initialement, nous retenons quatre expériences à l'occasion desquelles la volonté d'autonomie des acteurs sociaux s'est exprimée le plus fortement[14]. Dans une certaine mesure, le projet de protocole d'accord de Grenelle du 27 mai 1968 pourrait être considéré comme une préfiguration de la démarche de l'agenda social puisqu'il contient, à côté d'engagements des pouvoirs publics, un programme de négociations qui couvriront, au cours des années suivantes, la sécurité de l'emploi, la formation professionnelle et la durée du travail. Toutefois, ce document, jamais ratifié, est issu de trois journées de négociations tripartites sous la présidence du Premier ministre : il ne traduit donc pas une démarche autonome et conjointe des acteurs sociaux, mais un ensemble de concessions acceptées par le gouvernement et les organisations patronales face à des revendications syndicales portées par un contexte conflictuel exceptionnel (Freyssinet, 2023:7-15).

L'accord d'orientation sur la modernisation des entreprises (1988-1989)

En décembre 1983, après le « tournant de la rigueur » du gouvernement d'union de la gauche, le patronat, profitant de l'affaiblissement de l'impulsion gouvernementale, propose aux syndicats une négociation interprofessionnelle globale sur « l'adaptation des conditions d'emploi ». Il s'agit de privilégier les objectifs de compétitivité et d'emploi en réduisant les rigidités du marché du travail. Le gouvernement fait savoir qu'il attendra le résultat des négociations avant de prendre toute mesure réglementaire. Il s'agit de la première négociation multidimensionnelle explicitement dédiée à « la sauvegarde de l'emploi » (Soubie, 1984). Malgré leurs réticences, les syndicats ne peuvent refuser

14. Pour un examen plus approfondi des négociations et des accords intervenus dans ce cadre ainsi que des positions des différentes organisations, voir Freyssinet (2023:15-59).

cette démarche, mais finalement aucun d'entre eux ne signe le protocole d'accord établi le 16 décembre 1984. Si des controverses complexes se développent sur l'interprétation de ce rejet[15], ses conséquences sont radicales. Le patronat abandonne le champ de la négociation interprofessionnelle sur l'emploi pour promouvoir dans certaines branches et surtout dans les entreprises diverses formes de flexibilité, souvent en marge de la loi, en attendant d'un changement de majorité politique leur légitimation et la possibilité de leur généralisation.

C'est probablement à nouveau le contexte politique qui explique en 1988 un changement d'attitude du patronat. Une réunion au sommet patronat-syndicats se tient entre les deux tours d'une élection présidentielle pour laquelle François Mitterrand est favori. Le CNPF peut craindre de nouvelles initiatives législatives et la préférence de certains syndicats pour cette solution. Alors que, depuis l'échec de 1984, il a privilégié le niveau de l'entreprise pour des négociations ou, souvent, pour des innovations unilatérales, il ressent la nécessité d'allumer un contrefeu et de démontrer la capacité de régulation autonome des « partenaires sociaux » à l'échelle nationale. Cette orientation est portée par Pierre Guillen, délégué général de la puissante UIMM et en même temps vice-président du CNPF et président de sa Commission sociale. Il est présenté comme un adepte du « girondinisme social[16] » et préconise la négociation au niveau national interprofessionnel d'accords d'orientation qui stimuleraient et orienteraient les négociations de branche[17]. Les syndicats sont méfiants, craignant une simple relance des revendications patronales sur la flexibilité ; cependant, le contexte est tel qu'aucun ne peut refuser de participer aux négociations. Le 3 mai 1988, le CNPF signe avec les cinq confédérations un « accord d'orientation » sur la modernisation des entreprises. Il prévoit l'ouverture de cinq négociations dont l'objectif commun est de fixer des orientations pour des négociations de branche. Il s'agit donc de préparer des accords de méthode plutôt que de contenu. Les cinq négociations sont engagées au cours des deux années qui suivent. Quatre d'entre elles aboutissent à des accords qui sont signés par deux, trois ou quatre syndicats (tableau 1) : mutations technologiques, aménagement du temps de travail, conditions de travail, égalité professionnelle[18].

En mai 1988, l'accord d'orientation sur la modernisation des entreprises traduit la volonté des organisations interprofessionnelles, patronales comme syndicales, de démontrer leur capacité d'initiative et de régulation autonome alors que les échecs antérieurs avaient laissé le champ libre aux seules politiques d'entreprise et que les

15. Citons notamment : Bélier (1985) ; Soubie (1985) ; pour une synthèse du débat : Freyssinet (2010:chapitre 6).

16. « Place au girondinisme social », *UIMM*, n° 70, 1989.

17. « Le CNPF prépare l'après-mai », *Liaisons sociales*, Revue de presse, 26 avril 1988.

18. Sur le cinquième thème, mobilité géographique et professionnelle, la négociation est interrompue du fait du refus unanime des syndicats d'accepter le préalable patronal de mise en cause de la prime d'ancienneté.

Tableau 1 - **Signatures syndicales des accords interprofessionnels**

	CFDT	CGT	CGT-FO	CFTC	CFE-CGC
Modernisation des entreprises (1988-1989)					
Mutations technologiques	S			S	S
Aménagement du temps de travail	S				S
Conditions de travail	S		S	S	S
Égalite professionnelle	S		S		S
Mobilité géograph. et professionnelle (abandon)					
Relevé de décisions du 28 février 1995 (1995)					
Insertion professionnelle des jeunes	S		S	S	S
Préretraites contre embauches	S	S	S	S	S
Emploi (ARTT)	S		S	S	S
Politique contractuelle	S			S	S
Refondation sociale (2000-2001)					
Assurance chômage	S			S	S
Santé au travail	S			S	S
Retraites complémentaires	S			S	
Approfond. négociation collective (délibération)	S		S	S	S
Formation professionnelle (échec)					
Égalite professionnelle (abandon)					
Place et rôle de l'encadrement (abandon)					
Protection sociale (abandon)					
Cycle de délibérations et négociations (2011-2012)					
Retraites complémentaires	S		S	S	
Assurance chômage	S		S	S	S
Emploi des jeunes :					
*Accompagnement dans l'accès à l'emploi	S		S	S	S
*Accès au logement	S		S	S	S
*Alternance et stages	S			S	S
*Maintien dans l'emploi	S		S	S	S
Apec	S	S	S	S	S
Modernisation du paritarisme	S		S	S	
Bilan d'étape professionnel (repoussé et abandon)					
Modernisation dialogue social (repoussé et échec)					
Qualité de la vie au travail (repoussé et accord)	S			S	S

alternances politiques engendraient l'incertitude sur l'évolution des normes légales. Si le programme adopté est vaste, l'objectif poursuivi est limité : stimuler et orienter les négociations de branche et, dans ce cadre, les négociations d'entreprise. À la lecture des accords, les experts s'accordent alors pour estimer que la crédibilité des organisations patronales interprofessionnelles dépendra de la suite que donneront les branches. Sur ce point, les bilans de la négociation collective établis annuellement par le ministère du Travail conduisent à un diagnostic décevant (DRT, 1991, 1992). Ils montrent la faible influence qu'exercent les structures interprofessionnelles sur le comportement des branches et *a fortiori* des entreprises en matière de négociation collective. La démonstration d'autonomie a été réalisée, mais ses résultats sont surtout symboliques.

Le relevé de décisions du 28 février 1995

Après l'échec des négociations de 1984, puis les résultats médiocres des ANI de 1988-1989, il semble qu'un coup d'arrêt ait été donné à la négociation interprofessionnelle. Hormis les domaines, traditionnels et disjoints, du paritarisme (retraites complémentaires, assurance chômage et formation professionnelle), la priorité paraît à nouveau donnée par le patronat aux négociations décentralisées à l'échelle de l'entreprise ou de l'établissement. Cependant, le 28 février 1995, une relance de la négociation interprofessionnelle fait l'objet d'un accord unanime. Comme en 1988, l'initiative se situe à la veille d'une élection présidentielle à l'occasion de laquelle les candidats sont susceptibles de proposer des réformes par la voie législative dans le champ du travail et de l'emploi. Aux yeux des acteurs sociaux, il est jugé à nouveau nécessaire de prendre les devants en affichant une volonté et une capacité de régulation autonome ou encore de se « réapproprier le social[19] ». Un élément supplémentaire intervient : le 13 décembre 1994, Jean Gandois succède à François Périgot comme président du CNPF. Porteur d'une image modernisatrice, il est connu pour l'intérêt qu'il accorde au dialogue social. À la différence de la finalité homogène retenue en 1988 (stimuler et encadrer la négociation de branche), les quatre thèmes adoptés font l'objet d'accords de nature différente :

- le 23 juin 1995, un accord sur l'insertion professionnelle des jeunes a pour objectif d'accroître quantitativement et d'améliorer qualitativement le recours par les entreprises aux dispositifs existants (contrats spécifiques pour l'embauche des jeunes) sans en créer de nouveaux. Des incitations financières additionnelles sont demandées à l'État pour réduire le coût salarial des jeunes embauchés. Elles sont obtenues dans le cadre du plan de lutte contre le chômage qu'adopte simultanément le gouvernement ;
- le 6 septembre 1995, un accord dit « préretraites contre embauches » permet pendant 15 mois des cessations anticipées d'activité sous certaines conditions d'âge et d'ancienneté (Verkindt, 1995). Des embauches compensatoires doivent assurer le maintien

19. Selon les termes employés par Marc Blondel, secrétaire général de la CGT-FO, dans un éditorial où il analyse la signification de la réunion du 28 février (« En revenir au contrat collectif », *FO Hebdo*, 8 mars 1995).

global du nombre d'heures travaillées dans l'entreprise. C'est le seul accord de contenu au sein des négociations de 1995. Signé, fait exceptionnel, par toutes les organisations syndicales, il illustre une nouvelle fois l'entente qui s'est établie de longue date entre patronat et syndicats afin d'amortir au moyen des préretraites les risques de conflits sociaux engendrés par les réductions d'effectifs. À l'opposé, les deux accords suivants engendrent la division entre les syndicats ;

- l'accord sur l'emploi du 31 octobre 1995 illustre les limites d'une volonté de régulation autonome. Il est ainsi nommé parce qu'il valide une logique d'échange entre réduction et flexibilisation du temps de travail qui est supposée exercer un effet positif sur l'emploi. Longtemps la négociation est bloquée sur la base des positions initiales : le patronat refuse la réduction du temps de travail[20] alors qu'il s'agit de l'objectif des syndicats opposés à la seule perspective de flexibilisation des temps de travail ouverte par le patronat. Au mois de septembre 1995, l'impasse semble confirmée, mais la menace d'une intervention du législateur fait évoluer la situation[21]. Lors de la réunion du 5 octobre, le patronat admet que « la réduction du travail bien comprise peut être favorable à la compétitivité et aux aspirations des salariés ». Cette concession majeure permet de trouver un accord avec tous les syndicats, sauf la CGT. L'accord est novateur parce que, pour la première fois, il crée par la voie conventionnelle une obligation de négocier dans les branches (Favennec-Héry, 1996). Cependant, devant le faible progrès des négociations de branche, le ministre du Travail fait peser, dès février 1996, la menace d'une intervention législative. Le marasme de la négociation de branche est invoqué en juin 1996 pour justifier l'adoption de la loi Robien. Cette loi privilégie la négociation d'entreprise en réduisant les contraintes normatives et en apportant de substantiels avantages financiers pour des accords de réduction forte et d'aménagement du temps de travail. En janvier 1997, 14 mois après la signature de l'accord interprofessionnel, 29 branches seulement ont conclu un accord parmi les 128 branches qui couvrent plus de 10 000 salariés. Cette expérience sera mise en avant pour justifier, avec les deux lois Aubry de 1988 et 2000, le recours à une règle impérative générale afin de réduire à 35 heures la durée légale hebdomadaire du travail ;
- l'accord sur la politique contractuelle a d'abord une signification politique : il « traduit la volonté des parties signataires de renforcer le dialogue social et la politique contractuelle et de se réapproprier la conduite de la politique sociale en faisant prévaloir la négociation collective sur le recours au législateur » (Préambule). Dans ce cadre, il comporte deux parties de nature différente : d'une part, l'énoncé de principes pour l'articulation des

20. Le 28 mars 1995, lors de la première séance, Arnaud Leenhardt, président de la Commission sociale du CNPF, déclare : « Il ne sera jamais question de réduction de la durée du travail dans cette maison. »

21. Le 25 octobre 1995, six jours avant la signature de l'accord, Jean-Yves Chamard, député RPR, donc membre de la majorité, dépose une proposition de loi d'orientation « relative à l'aménagement du temps de travail ». Un accord d'entreprise de réduction forte de la durée du travail avec un accroissement de l'effectif entrainerait un abattement durable sur les cotisations patronales à la sécurité sociale. Le projet est ouvertement lié par son auteur à un éventuel échec de la négociation interprofessionnelle qui est entrée dans sa phase finale.

différents niveaux de négociation et, d'autre part, la création de dispositifs permettant la signature d'accords d'entreprise en l'absence de délégués syndicaux (Bélier, 1995 ; Coin, 1996 ; Morin, 1996 ; Tissandier, 1997). L'accord est daté du 31 octobre 1995, c'est-à-dire du même jour que l'accord sur l'emploi. La volonté des signataires est de marquer l'interdépendance entre les deux textes : l'accord pour l'emploi est, pour l'essentiel, un échange de contreparties entre réduction et aménagement du temps de travail ; sa mise en œuvre suppose des accords d'entreprise dont la réalisation est conditionnée à la présence de délégués syndicaux, le plus souvent absents dans les petites entreprises. La seconde partie de l'accord sur la politique contractuelle permet la généralisation du champ d'application de l'accord pour l'emploi en autorisant, à titre expérimental et sous conditions, la signature d'accords par des élus du personnel ou par des salariés mandatés par un syndicat représentatif. L'accord ne peut avoir d'effet sans modification de la législation[22], mais il constitue une innovation fondamentale au plan des principes, ce qui explique que la CGT-FO, comme la CGT, refusent de le signer (tableau 1).

Si le bilan des accords de 1995 n'est pas négligeable (Ministère du Travail, 1996), il met en évidence une juxtaposition de réussites partielles et d'échecs. L'accord sur l'insertion des jeunes repose sur l'obtention de financements publics. L'accord sur les préretraites, qui est le seul véritable accord de contenu, a un succès quantitatif incontestable, mais de durée limitée, dans un domaine traditionnellement consensuel entre patronat et syndicats. Le quasi-enterrement par la négociation de branche du processus engagé par le compromis sur la réduction et l'aménagement du temps de travail servira d'argument pour justifier l'intervention législative. L'introduction d'une négociation d'entreprise en l'absence de délégué syndical n'a qu'une portée immédiate symbolique, mais elle est à l'origine d'une succession de textes législatifs, qui en élargiront considérablement la portée.

La refondation sociale (2000-2001)

Au début de l'année 2000, c'est à nouveau à l'initiative du patronat qu'un calendrier de négociations interprofessionnelles est adopté, mais l'objectif est cette fois différent : il s'agit de créer un contrefeu face aux initiatives du gouvernement de Lionel Jospin qui ont été entamées avec les deux lois sur les 35 heures[23]. Le CNPF se transforme en un Medef présidé par Ernest-Antoine Seillière. Il propose aux syndicats d'entamer des négociations pour procéder à une « refondation sociale ». L'objectif est de construire une alternative négociée au programme de réformes du gouvernement dont la mise en œuvre s'appuie pour l'essentiel sur la loi. Le Medef entend faire la preuve de la capacité régulatrice autonome des « partenaires sociaux » pour renforcer sa dénonciation de l'omniprésence étatique. Tous les syndicats signent avec les trois organisations

22. Cette modification est réalisée, toujours à titre expérimental, par une loi du 10 octobre 1996.

23. Pour des chroniques de l'expérience de refondation sociale, voir Adam (2001, 2002, 2003) et Rehfeldt (2001).

patronales le relevé de décisions du 3 février qui retient sept thèmes pour l'année 2000. La mise en œuvre révèle des résultats contrastés qui sont riches d'enseignements sur les possibilités et les limites d'une démarche autonome (tableau 1).

- La première négociation porte sur l'assurance chômage[24]. Un accord est signé le 14 juin par la CFDT et la CFTC du côté syndical. Pour la première fois dans l'histoire de l'assurance chômage, le ministère du Travail refuse son agrément. Après de complexes discussions bi et tripartites qui permettent le ralliement de la CFE-CGC sur une nouvelle version de l'accord, le compromis pour l'agrément est trouvé lors d'un entretien entre le Premier ministre et le président du Medef. L'accord final est daté du 1er janvier 2001.
- Sur la santé au travail et sur les retraites complémentaires, les désaccords sur le fond ne sont contournés qu'en obtenant la signature par deux ou trois syndicats (tableau 1) d'accords qui soit se limitent à des déclarations de principes ou d'intentions (santé au travail), soit renvoient pour l'essentiel à des décisions à venir du législateur (retraites complémentaires).
- La négociation sur la formation professionnelle s'achève, pour la première fois depuis 1970, par un échec. Les désaccords se multiplient aussi bien entre patronat et syndicats qu'au sein des organisations patronales ou des organisations syndicales. Après dix mois, la négociation est suspendue *sine die* par la délégation patronale le 24 octobre 2001 en dépit des protestations des syndicats. La signification de cet échec exceptionnel fait à l'époque l'objet d'appréciations divergentes[25]. Peut-être faut-il tenir compte du fait que la conjoncture politique a changé : des élections présidentielle et législatives sont proches et le patronat a de bonnes raisons d'espérer avoir affaire à des interlocuteurs plus favorables lorsqu'il faudra assurer la transposition législative d'un futur éventuel accord[26].
- En parallèle, une dynamique accidentée se développe sur le thème des voies et moyens d'approfondissement de la négociation collective : une longue négociation (16 mois) ne parvient pas à la conclusion d'un accord (Lyon-Caen, 2001b). Le patronat doit se contenter d'une « position commune » au statut juridique indéfini et qui se présente comme une demande adressée aux pouvoirs publics pour des modifications

24. Les péripéties et les résultats des négociations sur l'assurance chômage ont donné lieu à de nombreuses analyses. Nous en avons donné une présentation détaillée dans Freyssinet (2002). Voir principalement : Borgetto (2001) ; Dupeyroux (2001) ; Fougère (2001) ; Gélot *et al.* (2002) ; Lyon-Caen (2001a) ; Théry (2000) ; Tuchszirer (2002) ; Willmann (2001).

25. Pour des réactions immédiates de spécialistes du dossier, voir par exemple les entretiens accordés par Claude Dubar et Jean-Marie Luttringer (*aef*, dépêches n° 21426 et n° 21587, 12 et 19 novembre 2011) ou les points de vue de Jean Prieur, Yves Lichtenberger et Jean-Marie Luttringer (« Quelles conclusions tirer de l'échec des négociations sur la formation continue ? », *Liaisons sociales Magazine*, décembre 2001, p. 10-11). Un point de vue particulièrement bien informé est présenté conjointement par Vincent Merle, directeur du cabinet de Nicole Péry et rédacteur du rapport qui porte le nom de celle-ci, et par Yves Lichtenberger, co-animateur du groupe d'experts que les négociateurs avaient chargé au départ de préparer un document de référence (Merle, Lichtenberger, 2001).

26. Comme l'indique Jean-Marie Luttringer en analysant le comportement du Medef : « le contexte n'exigeait pas qu'il montre que la refondation sociale avance : après tout, que le texte soit signé maintenant ou plus tard… » (*aef*, dépêche n° 21587). Le 27 octobre 2002, un an après l'échec des négociations, le ministre du Travail, François Fillon, demande qu'elles soient rouvertes et annonce une loi en l'absence d'accord. Sous cette menace, les négociations sont reprises en janvier 2003 et aboutissent à un accord unanime le 20 septembre 2003. C'est le premier accord interprofessionnel unanime depuis celui de 1995 « préretraites contre embauches » (voir *supra*).

de la législation. Le conflit entre patronat et syndicats porte principalement sur une redéfinition des champs de compétence respectifs des normes publiques et conventionnelles et de leur hiérarchie. Un autre conflit oppose principalement les syndicats entre eux et concerne l'exigence du recours à des accords majoritaires en voix. Le compromis final est complexe sur ces deux points, permettant ainsi d'obtenir la signature de quatre syndicats, à l'exclusion de la CGT. Les conditions politiques pour une transposition de la position commune ne seront assurées qu'après le changement de majorité parlementaire. Ce sera l'objet d'une loi du 4 mai 2004 qui reprendra le texte de la position commune avec certaines restrictions.

Après la suspension *sine die* des négociations sur la formation professionnelle, les trois thèmes qui restent sur l'agenda de la refondation sociale (égalité professionnelle, place et rôle de l'encadrement, protection sociale) sont abandonnés. Ainsi, sur les huit thèmes retenus initialement, trois ont été abandonnés, deux ont donné lieu à des accords avec trois signatures syndicales, un avec deux signatures syndicales, tandis qu'une négociation a échoué et que, dans un cas, la perspective d'un accord a été abandonnée au profit d'une position commune avec quatre signatures syndicales. Bouteille à moitié vide ou à moitié pleine ? Les commentateurs sont partagés et parfois perplexes sur l'évaluation du processus (Adam, 2002, 2003 ; ANDCP, 2001 ; Brunhes, 2000, 2001 ; Donnadieu, 2001 ; Duclos, Mériaux, 2001 ; Fondation Copernic, 2000 ; Roger, 2000, 2002 ; Soubie, 2001). Sous certains aspects, il s'agit de « beaucoup de bruit pour peu de résultats ». Ainsi, comme le souligne Gérard Adam, « les textes définitifs sont en retrait spectaculaire sur les intentions initiales du Medef » et l'État est apparu comme un interlocuteur incontournable sur chacun des dossiers (Adam, 2002). Cependant, on peut estimer que pour le Medef, l'important résidait moins dans le contenu des accords que dans sa capacité d'occuper le terrain face à une majorité parlementaire jugée hostile. La refondation sociale lui permet d'embarquer les syndicats dans une démarche alternative et d'imposer sa domination idéologique face à un gouvernement progressivement placé sur la défensive. Comme le note le même Gérard Adam, après le renversement de majorité politique en 2002, l'infléchissement de la stratégie du Medef est net : « une action prioritaire vers le Gouvernement au moment de l'élaboration des projets de loi (…). Le jeu classique du *lobbying* parlementaire avec le dépôt d'amendements corrigeant le texte gouvernemental » (Adam, 2003:47). Les accords interprofessionnels avec des syndicats qui sont souvent minoritaires dans les entreprises ont perdu leur intérêt puisqu'ils y restent sans effet. La refondation sociale a vécu, mais elle a rempli son rôle au moment où elle était utile.

Le cycle pluriannuel de délibérations et de négociations (2011-2012)

Après la loi Larcher de janvier 2007, les agendas sociaux sont fixés en 2008, 2009 et 2010 à l'occasion ou à la suite de sommets tripartites organisés par le président de la République. En 2011, les acteurs sociaux entendent reprendre leur autonomie. On

chercherait en vain dans l'histoire de la négociation interprofessionnelle un programme aussi ambitieux que celui adopté le 10 janvier 2011. D'abord activement mis en œuvre, le programme s'effiloche progressivement avant d'être victime du calendrier politique. Ceci explique peut-être le faible intérêt accordé à cette expérience par les experts des relations professionnelles[27] bien qu'elle ait abouti à la signature de huit accords en l'espace de 12 mois (tableau 1). Si le programme adopté est impressionnant, son caractère hétéroclite suscite des interrogations.

Quatre des thèmes retenus concernent des dossiers que les organisations étaient tenues de traiter du fait de diverses contraintes de calendrier :

- pour les retraites complémentaires, il fallait prendre en compte l'impact de la réforme des régimes de base introduite par la loi du 9 novembre 2010. L'accord du 18 mars 2011 ralentit provisoirement l'épuisement tendanciel des réserves des régimes. Ses termes ne sont pas soutenables à long terme. Les solutions retenues permettent seulement d'éviter des choix qui auraient été inacceptables pour l'une ou l'autre partie (Besnard, 2011) ;
- l'accord du 25 mars 2011 sur l'assurance chômage n'apporte que quelques améliorations marginales à l'accord du 23 décembre 2008 qui venait à terme. La base principale du compromis est le renvoi des questions conflictuelles à un « groupe de travail politique » qui se réunira pour préparer la négociation du prochain accord ;
- en ce qui concerne l'Association pour l'emploi des cadres (Apec), la contrainte naît de l'application, dans le domaine des services, des règles de concurrence édictées par l'Union européenne. Dans le compromis traduit par l'accord du 12 juillet 2011, le Medef renonce à son objectif initial de réduction des activités de l'Apec aux seules missions de service public. Des comptabilités distinctes permettront de séparer les activités marchandes des activités non marchandes[28].

Deux thèmes seulement donnent lieu à des accords innovants :

- l'emploi des jeunes fait l'objet de quatre accords spécialisés qui portent respectivement sur l'accompagnement dans l'accès à l'emploi, l'accès au logement, l'alternance et les stages, l'accompagnement pour favoriser le maintien dans l'emploi. Ces accords ne sont pas seulement d'orientation ou de procédure mais aussi, pour partie, des accords de contenu avec des objectifs quantifiés et des financements. Sous la contrainte imposée par le patronat d'accords à coût nul pour les entreprises, les mesures ne peuvent

27. Pour une présentation d'ensemble : Freyssinet (2011, 2012).

28. Au titre des activités non marchandes, l'Apec fournit notamment des prestations gratuites d'information et de diffusion d'offres d'emploi aux cadres et aux étudiants diplômés. Au titre des activités marchandes, l'Apec est par exemple en concurrence avec les sociétés d'intérim et les cabinets de reclassement pour répondre aux appels d'offre de Pôle emploi concernant l'accompagnement renforcé et le reclassement des cadres à la recherche d'emploi.

être financées que par réaffectation ou ciblage de ressources des organismes paritaires (Unédic, Apec, FPSPP[29], Action logement[30]), ce qui explique leur ampleur limitée ;

- l'accord sur la modernisation du paritarisme du 17 février 2012 clôt un long processus qui s'était ouvert par une délibération sociale entamée en décembre 2009 (Tallard, Vincent, 2021). Confrontés aux critiques adressées aux institutions paritaires et aux menaces d'« intrusion de l'État », les signataires ont pour objectif principal de garantir la transparence et l'efficacité de la gestion et de clarifier les modalités de financement du paritarisme.

Enfin, les trois autres thèmes figurant au programme initial sont renvoyés à plus tard. Le bilan d'étape professionnel sera finalement absorbé par l'entretien professionnel créé par l'ANI du 14 décembre 2013. La qualité de vie au travail sera l'objet de l'ANI du 19 juin 2013. La négociation sur la modernisation du dialogue social ne s'ouvrira qu'en octobre 2014 dans le cadre de la loi Larcher sur la base d'un document d'orientation du gouvernement. Elle échouera le 22 janvier 2015 après un refus unanime opposé par les syndicats aux ultimes propositions patronales (Freyssinet, 2015).

Il n'est pas simple de présenter un bilan du « cycle de délibérations et de négociations » adopté le 10 janvier 2011. Si tous les thèmes retenus ont été finalement traités, parfois avec retard, à l'exception de la modernisation du dialogue social, l'hétérogénéité de la nature et de l'ambition des accords interdisent une évaluation globale. Sous un aspect ou un autre, tous les accords signés au cours de la période couverte par le cycle (2011-2012) concernent les institutions paritaires, que ces accords définissent les normes qu'elles appliqueront ou les dispositifs qu'elles financeront. Ceci contribue à expliquer qu'à la différence des expériences précédentes la démarche n'a été que faiblement impactée par l'intervention des pouvoirs publics, sauf par des perturbations de calendrier[31]. Ce n'est que dans le cas d'un échec, celui de la modernisation du dialogue social, que les pouvoirs publics ont repris la main conformément aux règles établies par la loi Larcher (voir *infra*, II.3).

Depuis 1988, les acteurs sociaux ont à plusieurs reprises affirmé leur volonté d'adopter un agenda paritaire autonome dont l'ANI de 2022 entend faire une procédure pérenne. L'histoire montre que ces expériences successives, sauf dans une certaine mesure pour celle de 2011-2012, ne peuvent se comprendre qu'en anticipation ou en réaction à l'égard d'interventions de l'État et que leur effectivité est le plus souvent

29. Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

30. Ex-« 1 % logement ».

31. En avril 2011, les négociateurs protestent contre le dépôt d'une proposition de loi (dite « Cherpion » du nom de son auteur) qui empiète sur les thèmes en cours de discussion. En janvier 2012, le programme est suspendu du fait de l'injonction du président de la République, Nicolas Sarkozy, de négocier en priorité sur la création d'accords compétitivité-emploi. Une nouvelle perturbation intervient lorsque François Hollande, nouvellement élu, organise une « grande conférence sociale » au terme de laquelle sont fixés de nouveaux thèmes de négociation.

conditionnée par une forme de validation législative ou réglementaire. Ceci ne conduit pas à conclure à une absence d'autonomie, mais à l'existence d'une autonomie limitée constamment soumise au jeu des rapports de pouvoir qui s'exercent avec l'État. Il est nécessaire de préciser quels sont les facteurs qui, dans une conjoncture déterminée, suscitent la volonté d'autonomie, favorisent sa mise en œuvre ou limitent son champ d'action.

II. Conditions et limites de l'autonomie

Les acteurs sociaux ont tenté à plusieurs reprises d'adopter des programmes cohérents de négociations collectives interprofessionnelles à un horizon déterminé. La comparaison de ces expériences permet d'identifier la présence de trois enjeux principaux qui déterminent les conditions de réussite de la démarche définie désormais par l'accord du 14 avril 2022. Le premier enjeu concerne la délimitation du champ couvert par la négociation, ce qui conditionne la nature de ses produits. Le second enjeu naît de l'étroite imbrication entre la capacité normative, la légitimité et la représentativité des organisations patronales et syndicales. Enfin, la question reste ouverte de la possibilité, dans le système institutionnel français, d'une démarche paritaire autonome qui échappe à l'intervention tutélaire de l'État et à la logique d'un tripartisme ouvert ou masqué.

II.1. Champ de compétence et nature des produits de la négociation

Le champ des négociations interprofessionnelles a connu un double élargissement. En premier lieu, à la différence des confédérations syndicales, les confédérations patronales ont des compétences limitées par leurs statuts. Jusqu'à une réforme intervenue en 1969, le CNPF n'est compétent que pour la protection sociale complémentaire : retraites, indemnisation du chômage partiel ou total[32]… Depuis lors, il a compétence générale à l'exception majeure des salaires qui ne relèvent que de la négociation de branche ou d'entreprise. En second lieu, si la négociation interprofessionnelle se développe sans bases légales jusqu'à la loi du 13 juillet 1971, ce texte élargit le champ de la négociation collective (Despax, 1971) : elle peut couvrir désormais l'ensemble des conditions de travail et des garanties sociales[33] ; ces questions peuvent être traitées aux trois niveaux : interprofessionnel, branche et entreprise. Ainsi est reconnue pour la première fois dans la loi une compétence générale pour la négociation interprofessionnelle. De ce double fait (statuts et lois), les domaines abordés par les négociateurs se diversifient. Le mouvement s'accompagne d'une transformation de la nature des dispositifs contenus dans les accords (Barthélémy, 2008).

32. En 1958, l'assurance chômage est créée comme régime complémentaire de l'aide publique.

33. La loi du 13 novembre 1982 y ajoute l'emploi..

- Dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, des accords sont signés pour créer des régimes de retraites complémentaires. Par étapes, ils couvrent ensuite d'autres domaines situés principalement dans le champ des institutions paritaires (assurance chômage, Apec, formation professionnelle…). Les signataires prennent des engagements qui lient leurs membres et créent des droits pour les salariées et les salariés. Dans certains cas, l'effectivité de ces règles peut être conditionnée par une extension, un agrément du gouvernement ou par une transcription législative, mais ce sont bien les acteurs sociaux qui sont à l'origine de la production de la norme.
- D'autres accords, par exemple ceux signés sous le thème de la modernisation des entreprises, sont conçus comme des instruments de stimulation et de cadrage de la négociation de branche (et parfois d'entreprise). Cette formule se retrouve par la suite, par exemple en ce qui concerne l'aménagement-réduction de la durée du travail, la santé au travail, la qualité de vie au travail. L'effectivité de ces accords dépend de la volonté et de la capacité des fédérations professionnelles (ou des entreprises) d'ouvrir des négociations et de les faire aboutir. Les bilans réalisés convergent sur le diagnostic d'un faible effet d'entraînement.
- Une troisième étape est franchie avec les accords qui ont été qualifiés de « sociétaux » dans un rapport préparé sous la présidence de Gérard Adam (Institut Montaigne, 2011). Il s'agit, par exemple, d'accords sur la diversité, l'égalité femmes-hommes, le stress et le harcèlement. Les signataires témoignent de l'élargissement de leurs préoccupations à des questions de société et à la prise en charge de problèmes d'intérêt général qui ne trouvent dans la relation de travail que l'un de leurs domaines de manifestation. Ces accords ont le caractère de déclarations d'intentions, de recommandations aux adhérents et parfois d'adresse aux pouvoirs publics. Au pire, on peut n'y voir que l'expression d'une politique de communication : « je négocie, donc j'existe ».
- Enfin, dans l'impossibilité d'aboutir à un accord, les acteurs sociaux ont inventé l'objet non juridiquement identifié de la position commune. Ils demandent aux pouvoirs publics de prendre les mesures que préconisent les signataires. Tel a été le cas, par exemple, dans le cycle de la refondation sociale avec la position commune sur la négociation collective qui sera assez fidèlement mais tardivement reprise par la loi du 4 mai 2004.

Depuis 1968, la thématique des agendas sociaux s'est élargie. Ce mouvement s'accompagne d'une diversification de la nature des produits du dialogue social accompagnée de l'affaiblissement de leur ambition normative. Par là-même sont transformés les enjeux de deux autres débats : c'est l'ambition normative des acteurs sociaux qui pose de manière aiguë la question de leur légitimité ou de leur représentativité ; c'est l'élargissement des domaines couverts par la négociation interprofessionnelle qui étend le champ de recouvrement avec les domaines de responsabilité des pouvoirs publics.

II.2. Capacité normative, légitimité et représentativité

Dès lors que les organisations interprofessionnelles signent des accords de contenu, c'est-à-dire producteurs de normes ou de droits, elles peuvent être soumises à un procès de légitimité qui met surtout en cause leur représentativité. En ce qui concerne les organisations syndicales, l'argumentation porte principalement sur le faible taux de syndicalisation et sur l'existence de déserts syndicaux, notamment dans les TPE/PME ou dans certaines branches des services. En ce qui concerne les organisations patronales, leur couverture sectorielle partielle est mise en cause : même lorsque la CPME (ex-CGPME), puis l'U2P (ex-UPA) s'adjoignent au Medef (ex-CNPF), l'agriculture, les professions libérales et l'économie sociale sont en dehors de leur champ. Ces organisations peuvent-elles produire des normes ou créer des droits applicables à des salariées et salariés qui dans leur majorité ne sont pas syndiqués et/ou qui sont employés dans des branches d'activité non adhérentes ?

L'objection porte sur la reconnaissance d'une capacité normative qui, par le biais des procédures soit d'agrément, soit d'extension et d'élargissement, soit encore de transcription législative, aura un champ d'application général dans l'ensemble des activités couvertes par le Code du travail. L'enjeu est amplifié en présence d'un agenda social qui couvre non plus un domaine spécifique, mais un vaste champ de rapports individuels et collectifs de travail avec un projet global de « modernisation » ou de « refondation ».

Longtemps, le débat se concentre sur la représentativité syndicale et il oppose d'abord les syndicats entre eux[34]. Très tôt, la CGT et la CFDT, qui sont ensemble majoritaires au niveau national sur la base des différentes élections de représentants du personnel, mettent en cause la légitimité d'accords, juridiquement valides, signés par des organisations minoritaires en voix. Jusqu'à la loi du 4 mai 2004, l'ANI, comme une convention collective de branche (Radé, 2010), est valable s'il est signé par au moins une organisation patronale et une organisation syndicale reconnues comme nationalement représentatives par la seule décision du gouvernement[35]. La loi de 2004 consacre la spécificité de l'ANI et précise ses conditions de validité en reconnaissant la possibilité d'une majorité d'opposition calculée sur le nombre d'organisations représentatives, c'est-à-dire trois sur cinq. Dans cette hypothèse, l'accord est « réputé non-écrit » (Borenfreund, 2005 ; Ray, 2004), mais le problème des accords « minoritaires en voix » reste entier puisque les trois « petites » confédérations peuvent ensemble signer des accords sans risque d'opposition majoritaire.

34. Sur les conceptions des différents syndicats et des différents patronats quant à la représentativité et sur l'évolution de leurs positions à partir des années 1980, voir : Andolfatto, Labbé (2008) ; Bevort (2008) ; Dufour, Hege (2006).

35. Un arrêté du 31 mars 1966 attribue à cinq confédérations (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) une présomption irréfragable de représentativité à l'échelle nationale.

Le dossier est rouvert en mai 2006 sur la base d'un rapport demandé à Raphaël Hadas-Lebel (Hadas-Lebel, 2006). Le rapporteur distingue, pour la reconnaissance de la représentativité comme pour la validité des accords, entre un scénario d'adaptation et un scénario de transformation sans marquer de préférence. Le scénario d'adaptation ne contient que des modifications limitées ; il envisage, en particulier, une approbation des accords à la « majorité exprimée » ou majorité relative : les organisations signataires représentent plus de voix que celles qui s'opposent explicitement. Dans le scénario de transformation, la validité de l'accord requiert une « majorité d'engagement » calculée sur la totalité des suffrages exprimés. Quelques mois plus tard, le clivage entre les acteurs sociaux est manifeste à l'occasion du vote d'un avis du Conseil économique et social (Aurelli, Gautier, 2006). Le texte préconise l'abandon de la présomption irréfragable de représentativité. Il estime que la représentativité doit être fondée, « entre autres mais principalement », sur les élections. Au terme d'une étape intermédiaire, il considère que la validité des accords doit reposer sur une « majorité d'engagement » calculée en voix et non en nombre d'organisations. Le rapport est voté par une majorité[36] où la CFDT et la CGT obtiennent l'appui de l'UNSA, des représentants de l'agriculture, de l'artisanat, des associations et de la mutualité tandis que s'y opposent la CGT-FO, la CFTC et la CFE-CGC soutenues par les représentants des entreprises privées et des professions libérales.

L'année 2008 est marquée par un renversement d'alliances. Mises en demeure par le gouvernement de négocier sur la représentativité, incapables de dégager un compromis majoritaire chez les syndicats, donc avec la perspective d'exercice du droit d'opposition, la CFDT et la CGT, d'une part, le Medef et la CGPME, d'autre part, adoptent la position commune du 8 avril 2008[37]. À l'exception de l'UPA[38], les organisations patronales ont donc changé de camp. Le texte prévoit l'adjonction aux critères de représentativité de « l'audience établie à partir des résultats aux élections professionnelles » (article 1-1). Un seuil minimum de 10 % des suffrages exprimés est requis, limité transitoirement à 8 % au niveau interprofessionnel. À ce niveau, il est également requis « la reconnaissance de la représentativité dans des branches à la fois de l'industrie, de la construction, du commerce et des services » (article 2-2). La présomption irréfragable de représentativité disparaît. Dans ce cadre, les ANI devront être approuvés par des confédérations ayant obtenu 50 % des suffrages exprimés ; cependant, « dans une première étape », une majorité de 30 % sera suffisante en l'absence d'opposition de confédérations ayant obtenu la majorité des voix (article 5). La loi du 20 août 2008[39] est, sur ces points, fidèle

36. 132 pour, 58 contre, 8 abstentions.

37. Position commune sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme.

38. La position négative de l'UPA est liée au refus par les deux autres organisations patronales de reconnaître l'accord qu'elle avait signé en 2001 avec l'ensemble des syndicats pour développer le dialogue social dans l'artisanat.

39. Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

au contenu de la position commune sous la réserve qu'elle valide seulement les seuils que la position commune retenait à titre transitoire : 8 % des suffrages exprimés pour la représentativité interprofessionnelle ; 30 % des suffrages exprimés en faveur des organisations représentatives sans opposition majoritaire en voix pour la validité des accords (Bélier, Legrand, 2009 ; Souriac, 2009). Paradoxalement, alors que les signataires de la position commune affirment en préambule leur objectif de « renforcer la légitimité des accords signés par les organisations syndicales de salariés dans le cadre de l'élargissement du rôle attribué à la négociation collective », ils n'ont pas pu atteindre cet objectif par la négociation collective mais seulement par l'intervention du législateur. Les règles relatives aux conditions de validité, telles qu'elles ont été adoptées en 2008, n'ont pas été à ce jour modifiées. Elles laissent ouverte la possibilité d'accords minoritaires en voix dès lors qu'il n'existe pas une coalition de syndicats majoritaires en voix qui jugent opportun d'en obtenir l'invalidation.

En ce qui concerne la représentativité patronale, la question est résolue plus tardivement après un rapport de Jean-Denis Combrexelle (Combrexelle, 2013) et après qu'un compromis a été difficilement trouvé d'abord entre le Medef, la CGPME et l'UPA sur le mode de mesure de leur poids respectifs, puis entre ces trois organisations et la FNSEA, l'Udes et l'UNAPL pour reconnaître à ces dernières le caractère d'organisations multiprofessionnelles (Maggi-Germain, 2014).

Pour les organisations patronales comme syndicales, aux conditions juridiques de représentativité s'ajoute la question de la capacité d'engagement de leurs membres. Dès lors que l'ANI n'est pas normatif (ou rendu tel par les pouvoirs publics), son effectivité est fonction de la volonté des fédérations de faire aboutir les négociations de mise en œuvre des orientations de l'ANI. De nombreux exemples (voir *supra*, I.2) montrent que du côté patronal la puissance, le souci d'indépendance et l'hétérogénéité des intérêts des grandes fédérations ont fait que des ANI sont restés largement virtuels, par exemple sur le temps de travail, ou que des négociations n'ont pu aboutir, par exemple sur la formation professionnelle[40].

II.3. Agenda paritaire autonome ou tripartisme ?

Comme le rappelle Marie-Laure Morin, il n'existe pas en France, à la différence de l'Allemagne, de garantie constitutionnelle du respect par l'État de l'autonomie de la négociation collective : « Nous sommes (…) les héritiers d'une tradition où l'autonomie collective a été construite dans l'hétéronomie. L'autonomie collective est à la fois garantie par l'État et lui est soumise » (Morin, 1998:419). La loi et la négociation collective sont concurrentes et/ou complémentaires selon des modalités multiples. Dans le cas

40. La nature et l'importance des divergences d'intérêts entre fédérations patronales constitue une question complexe qu'il n'est pas possible d'aborder ici ; voir par exemple : Amossé *et al.* (2011: chapitres 3 et 4).

des ANI, la question se pose dans des termes spécifiques puisqu'ils couvrent potentiellement le même champ que le Code du travail. L'enjeu est de déterminer qui détient l'initiative et la maîtrise de la production des normes. Deux composantes peuvent être distinguées dans l'attitude des organisations patronales et syndicales. D'une part, lorsque l'État prend l'initiative, elles réclament qu'il laisse une place à la négociation et prenne en compte ses résultats. D'autre part, elles affirment leur capacité de prendre l'initiative en adoptant des agendas autonomes.

La loi négociée

Très tôt, Jean-Maurice Verdier et Philippe Langlois analysent, à propos de la formation professionnelle, l'articulation originale qui est apparue en 1970-1971 entre la négociation interprofessionnelle et la loi (Verdier, Langlois, 1972). Ces enchaînements se renouvellent par la suite sans règles explicites. En 2003, Alain Supiot en tire les enseignements en rejetant un « faux dilemme » entre la loi et le contrat. La loi devient une norme relative dont le sens dépend des conventions qui la préparent ou la mettent en œuvre, tandis que le contrat devient un moyen d'asservissement de la volonté des parties à des impératifs qui les dépassent (Supiot, 2003). La position commune de 2001 propose une définition des compétences respectives et des rapports entre loi et accords (*supra* I.2), mais la loi du 4 mai 2004 se borne, dans l'exposé des motifs, à une simple déclaration de principe : « Le gouvernement prend l'engagement solennel de renvoyer à la négociation nationale interprofessionnelle toute réforme de nature législative relative au droit du travail. Par conséquent, il saisira officiellement les partenaires sociaux avant l'élaboration de tout projet de loi portant réforme du droit du travail afin de savoir s'ils souhaitent engager un processus de négociation sur le sujet évoqué par le gouvernement. » La violation de cet « engagement solennel » dès le début de 2006 à l'occasion d'une loi sur le contrat première embauche (CPE), la force des manifestations hostiles et le recul final des pouvoirs publics donnent une particulière résonnance au rapport sur « la modernisation du dialogue social » demandé par le Premier ministre à Dominique-Jean Chertier. Celui-ci constate « l'absence de tout domaine réservé aux partenaires sociaux » avec « une interaction État-partenaires sociaux » ; il observe que « plusieurs tentatives ont été faites pour sortir d'un tripartisme inorganisé, prouvant la prise de conscience de sa nocivité ; ces tentatives sont restées pour l'heure au stade des déclarations d'intention » (Chertier, 2006:18;24). Il propose des modalités d'établissement d'un « agenda partagé de réformes », objet d'une consultation préalable. Si la réforme concerne le champ de compétence de la négociation collective au sens du Code du travail, les partenaires sociaux peuvent faire connaître leur intention de négocier. En cas d'accord, sous réserve de réexamen des critères de représentativité et des modes de validation, le gouvernement et le Parlement acceptent ou refusent en bloc l'accord sans pouvoir en modifier le contenu (*op.cit.*, p. 62-64).

La loi sur la modernisation du dialogue social (loi Larcher) accepte le premier point, mais ignore le second : elle laisse le gouvernement et le Parlement libres d'intervenir sur le contenu des accords dans la mesure où ils requièrent une transposition législative. Les premières évaluations (*Droit social*, 2010) mettent en évidence le contenu seulement procédural de la loi. Si elle accorde aux partenaires sociaux un droit d'intervention dans le processus normatif, elle donne au gouvernement la maîtrise de l'agenda quant aux thèmes et au calendrier et laisse au Parlement sa souveraineté lorsqu'une transcription législative est nécessaire. Ainsi, reste entière la question d'une stratégie autonome des organisations patronales et syndicales dans la définition des thèmes de la négociation collective interprofessionnelle. La loi Larcher n'interdit en rien l'adoption d'un agenda autonome mais, dès lors que les organisations patronales et syndicales doivent déterminer si elles optent pour des négociations interprofessionnelles sur les projets de réforme définis par le gouvernement et dans le cadre des documents d'orientation qu'il leur adresse, leurs marges de liberté pour ajouter à ce programme d'autres thèmes de leur choix s'en trouve réduites, au risque de ne pouvoir tout mener de front comme en 2011-2012 (voir *supra*, I.1).

L'agenda autonome

Si la loi Larcher codifie les procédures d'articulation entre la loi et l'ANI, l'histoire des rapports entre les deux processus de production de normes ne commence ni ne s'achève avec cette loi. En réexaminant sous cet angle les exemples d'agenda paritaire que nous avons retenus, l'hétérogénéité des dynamiques à l'œuvre apparaît comme le caractère dominant. En forçant le trait, il est possible de distinguer trois situations : l'agenda pour prévenir, l'agenda pour contrer, l'autonomie perturbée.

Deux exemples d'un « agenda pour prévenir » s'observent en 1988 et 1995. Dans le premier cas, entre les deux tours d'une élection présidentielle où la victoire de François Mitterand est annoncée, le patronat, sous l'impulsion de Pierre Guillen, adepte du « girondinisme social », ainsi que certains syndicats souhaitent allumer un contrefeu face au risque du retour à une politique sociale étatique. Dans le second cas, le nouveau président du CNPF, Jean Gandois, propose aux syndicats de se « réapproprier le social » à la veille d'une élection présidentielle qui va voir l'affrontement de projets de réforme. Si on la mesure par le nombre d'accords signés (et peut-être de lois évitées), l'efficacité de l'agenda autonome n'est pas discutable. En revanche, sauf le cas très particulier de l'accord « préretraites contre embauches », l'effectivité est douteuse : il s'agit principalement d'accords-cadres visant à stimuler une négociation de branche qui se révèlera modeste.

L'illustration typique d'un « agenda pour contrer » est fourni par la stratégie de refondation sociale initiée par le nouveau Medef de François-Ernest Seillière en guerre ouverte pour « déstabiliser », selon ses termes, le gouvernement de Lionel Jospin. Ici

encore une difficulté se présente pour mesurer l'efficacité d'une stratégie autonome. Elle est fort médiocre selon les critères classiques : échec ou abandon de quatre négociations, deux accords sans contenu, une position commune, un accord sur l'assurance chômage qui n'obtient son agrément qu'après un compromis passé directement entre le Premier ministre et le président du Medef. Mais une autre vision de l'efficacité peut être envisagée : pendant près de deux ans, la succession des négociations sert à repousser ou à infléchir d'éventuelles initiatives gouvernementales et le processus peut être abandonné par le Medef lorsque le renversement de majorité élimine le danger.

Enfin, un dernier cas de figure relève de l'« autonomie perturbée ». Dans le cycle 2011-2012, un agenda paritaire ambitieux traduit une forte volonté d'autonomie après une période dominée par des agendas sociaux ou des sommets tripartites pilotés par le gouvernement. Dans une première phase, le programme est source de plusieurs accords de contenu qui concernent pour l'essentiel les institutions paritaires. Puis, il s'effiloche progressivement sous l'impact d'initiatives parlementaires ou gouvernementales. Dans le cas de l'agenda 2021-2022, le flux massif des initiatives gouvernementales retarde ou détourne l'exécution du programme qui, à l'horizon qui lui était donné, ne produit qu'un seul ANI.

Ainsi, depuis plusieurs dizaines d'années, les organisations patronales et syndicales manifestent leur volonté de construire des agendas autonomes. Elles n'y parviennent chaque fois que partiellement tant la conception du rôle de l'État, les structures institutionnelles et l'héritage de notre système de relations professionnelles font qu'il est quasi impossible de s'écarter durablement d'un jeu à trois acteurs. À la différence des modèles néo-corporatistes, ce tripartisme ne repose qu'exceptionnellement sur des procédures consensuelles. Il est le cadre d'une mise en œuvre de rapports de force évolutifs entre des gouvernements dont les orientations fluctuent et des organisations patronales et syndicales souvent divisées. Il en résulte beaucoup de compromis à géographie variable et quelques échecs retentissants.

Il reste à comprendre la volonté persistante des acteurs sociaux de s'accorder sur des agendas autonomes. La réponse est claire pour les organisations patronales qui s'efforcent de réduire au minimum l'intervention normative de l'État dans les relations de travail et d'emploi, sauf lorsqu'un gouvernement favorable leur permet d'imposer des réformes qu'elles n'obtiendraient pas par la négociation. Entre les confédérations syndicales, les positions sont différentes et ont évolué dans le temps[41]. Soulignons cependant un contraste. D'une part, les positions sont contrastées, parfois conflictuelles, quant à l'appréciation des résultats des agendas autonomes. Un indicateur en est fourni par la distribution fluctuante des signatures (tableau 1) entre la CFDT qui signe la totalité

41. Pour des raisons de dimension, il n'est pas possible de les retracer dans le cadre de cet article ; voir, par exemple, Freyssinet (2023).

des projets d'accords (à l'exception de celui sur la modernisation du dialogue social rejeté par tous les syndicats) et la CGT qui ne signe que deux accords sur 21 (préretraites contre embauches et Apec). Dans l'intervalle, la propension à signer est diversement distribuée parmi les trois autres confédérations. Ces différences traduisent, sans surprise, les conceptions et des stratégies des différents syndicats. En revanche, il est notable qu'au départ les syndicats sont unanimes pour approuver le principe et le programme des agendas quelle qu'ait été leur appréciation des expériences précédentes[42]. Avec beaucoup ou peu d'espoirs quant aux résultats à en attendre, ou bien les syndicats souhaitent démontrer face à l'État leur capacité normative dans un cadre pluridimensionnel ou bien ils ne peuvent se tenir à l'écart des potentialités qui s'ouvriraient dans cette direction.

Conclusion

Des configurations complexes et évolutives s'observent entre, d'une part, la volonté des organisations patronales et syndicales de mettre en œuvre un agenda social autonome et, d'autre part, les interventions de l'État pour amorcer, piloter ou valider les accords nationaux interprofessionnels. Avec la loi de 1971, l'ANI se voit reconnaître une compétence qui englobe tout le domaine du Code du travail. Dès lors, se pose à la fois la question de l'articulation entre normes légales et normes conventionnelles et celle de l'initiative dans la production des normes.

Sur le premier point, différentes techniques interviennent : l'agrément, l'extension avec ou sans élargissement, la transcription législative. Elles ne laissent qu'une place réduite à une production purement autonome de normes négociées : tel n'est le cas que des seuls accords dont le contenu n'exige ni l'aval du gouvernement, ni une modification de la législation et que le patronat est d'accord pour rendre obligatoires aux entreprises adhérentes, même en l'absence d'extension. Dans les autres cas, les acteurs sociaux peuvent être à l'initiative de la production des normes, mais dépendent de l'État pour assurer leur effectivité.

C'est sur le second point que se situe l'enjeu principal de l'autonomie : qui dispose de l'initiative et de la maîtrise de l'agenda ? L'expérience fournit quelques enseignements convergents.

- À diverses reprises, les organisations patronales et syndicales trouvent un accord pour adopter un agenda autonome. L'objectif est d'anticiper des initiatives législatives ou de construire un contrefeu à la politique gouvernementale. Dans plusieurs cas, le gouvernement accepte d'attendre le résultat des négociations, en s'engageant ou non à tenir compte de leurs éventuels résultats.

42. La seule exception concerne le refus de la CGT à l'occasion de l'agenda 2021-2022, l'organisation se réservant le choix de s'engager au cas par cas dans les différentes négociations programmées. En pratique, elle participe à toutes celles qui sont engagées.

- Dès lors qu'elle reste autonome, la mise en œuvre de l'agenda n'aboutit qu'à des accords de portée limitée. Ou bien, il s'agit de la stimulation et de l'encadrement de négociations de branche et/ou d'entreprise, sans que les signataires disposent du pouvoir d'en assurer l'effectivité. Ou bien, il s'agit de préconisations ou de demandes adressées aux pouvoirs publics. Ou encore, sont adoptés des « accords sociétaux » porteurs de diagnostics et d'objectifs partagés sans engagements contraignants.
- Les seuls contrexemples sont donnés par les ANI qui concernent des institutions paritaires et n'exigent pas l'aval des pouvoirs publics, tels que des ciblages prioritaires dans l'utilisation des ressources pour les ANI de 2011 sur l'emploi des jeunes ou les règles de fonctionnement et de gestion de ces institutions pour les ANI de 2012 et 2022 sur la modernisation du paritarisme.
- À plusieurs reprises, les agendas autonomes sont perturbés soit par l'adoption d'agendas sociaux par les pouvoirs publics, par exemple dans le cadre de la procédure Larcher à partir de 2007, soit du fait d'initiatives imprévues de leur part bousculant les négociations programmées.

La recherche d'un agenda social autonome est donc un élément dans un jeu qui se joue toujours à trois. Il ne serait pas pertinent de parler de tripartisme *stricto sensu* en ce sens qu'il n'existe pas de procédures ou d'instances dans le cadre desquelles les trois parties s'accorderaient sur un programme thématique et sur un partage des responsabilités dans la production des normes. Les fluctuations de la conjoncture, l'état du rapport des forces, les stratégies contrastées et évolutives des différents acteurs engendrent une dynamique constamment modifiée. L'adoption d'un agenda social autonome a l'intérêt d'offrir, dans certains contextes, une base d'accord entre toutes (ou presque toutes) les organisations patronales et syndicales « contre les ingérences de l'État », ce qui n'est pas un aspect négligeable. L'agenda permet, toujours dans un contexte déterminé, d'identifier les questions que ces organisations sont d'accord pour retenir et les modalités de traitement qu'elles retiennent (évaluation, diagnostic partagé, délibération sociale, négociation). Les produits de l'agenda ou les échecs donnent une mesure des domaines dans lesquels peut émerger une capacité d'initiative autonome dans la création de normes, d'institutions ou de dispositifs interprofessionnels. Mais la signification et la portée de cette autonomie ne peuvent être analysées que dans le cadre des interactions multiples, officielles ou officieuses, qui s'établissent entre les pouvoirs publics et les différents acteurs sociaux d'abord quant à l'initiative de la production de normes interprofessionnelles, puis dans le processus de leur élaboration, enfin dans les modalités de leur validation et de leur mise en œuvre.

Références bibliographiques

- Adam G. (2001), « La refondation sociale aux prises avec le réel », *Droit social*, n° 1, janvier, p. 3-6.
- Adam G. (2002), *La refondation sociale à réinventer*, Rueil-Malmaison, Éditions Liaisons.
- Adam G. (2003), « La refondation sociale : quelle deuxième étape ? », *Droit social*, n° 1, janvier, p. 44-47, http://bit.ly/3o6CnKY.
- Amossé T., Flocco G., Lefèvre J., Pernot J.-M., Petit H., Rey F., Tallard M., Tuchszirer C., Vincent C. (2011), *Les organisations patronales. Continuités et mutations des formes de représentation du patronat*, Rapport de recherche, Ires, mai, http://bit.ly/3mpc6ad.
- ANDCP (2001), « La refondation sociale », *Personnel*, n° 422, p. 22-65.
- Andolfatto D., Labbé D. (2008), « Le syndicalisme à la française en débat : la transformation "négociée" d'un système de relations professionnelles. Révolution ou achèvement d'un modèle ? », XVIII[e] Congrès de l'AISLF, Istanbul, 7-11 juillet, https://shs.hal.science/halshs-00417940.
- Aurelli P., Gautier J. (2006), « Consolider le dialogue social », *Avis et rapports du Conseil économique et social*, n° 23, 4 décembre, http://www.lecese.fr/travaux-publies/consolider-le-dialogue-social.
- Barthélémy J. (2008), « Les accords nationaux interprofessionnels », *Droit social*, n° 5, mai, p. 566-570.
- Bélier G. (1985), « Après l'échec des négociations sur la flexibilité », *Droit social,* n° 2, p. 78-83.
- Bélier G. (1995), « Le choix du pragmatisme. Accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 relatif à la politique contractuelle », *Semaine Sociale Lamy*, n° 768, p. 3-5.
- Bélier G., Legrand H.-J. (2009), *La négociation collective après la loi du 20 août 2008 : nouveaux acteurs, nouveaux accords*, Rueil-Malmaison, Éditions Liaisons.
- Besnard J.-L. (2011), « L'accord sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco du 18 mars 2011 : "accord historique" ou simple "compromis conservatoire" ? », *La Revue de l'IRES*, n° 69, p. 69-110, http://bit.ly/43hiBwt.
- Bevort A. (2008), « De la position commune sur le représentativité au projet de loi : renouveau et continuité du modèle social français », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août, p. 823-833.

- Borenfreund G. (2005), « Les syndicats et l'exigence majoritaire dans la loi du Fillon du 4 mai 2004 », *in* Borenfreund G., Lyon-Caen A., Souriac M.-A., Vacarie I. (dir.), *La négociation collective à l'heure des révisions*, Paris, Dalloz, p. 7-32.
- Borgetto M. (2001), « La réforme du système d'indemnisation du chômage : vers un retour en force de la logique d'assistance ? », *Droit social*, n° 4, avril, p. 355-363.
- Brunhes B. (2000), « Les bonnes raisons d'une refondation sociale », *Droit social*, n° 6, juin, p. 571-573.
- Brunhes B. (2001), « Refondation ou rénovation sociale : le changement nécessaire », *Personnel*, n° 42237-40.
- Chertier D.-J. (2006), *Pour une modernisation du dialogue social*, Rapport au Premier ministre, 31 mars, https://bit.ly/43mXo48
- Coin G. (1996), « Politique contractuelle : l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 », *Droit social*, n° 1, janvier, p. 3-10.
- Combrexelle J.-D. (2013), *Rapport sur la réforme de la représentativité patronale*, Ministère du Travail, Direction générale du travail, octobre, https://bit.ly/3GWzLWL.
- Despax M. (1971), « La réforme du droit des conventions collectives par la loi n° 71-561 du 13 juillet 1971 », *Droit social*, n° 9-10, septembre-octobre.
- Donnadieu G. (2001), « Une refondation sociale peut en cacher une autre », *Personnel*, n° 422, p. 25-30.
- *Droit social* (2010), « La place des partenaires sociaux dans l'élaboration des réformes », n° spécial, n° 5, p. 489+532.
- DRT (Direction des relations du travail) (1991), *Bilan annuel de la négociation collective 1990*, Ministère du Travail.
- DRT (Direction des relations du travail) (1992), *Bilan annuel de la négociation collective 1991*, Ministère du Travail.
- Duclos L., Mériaux O. (2001), « Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implicites de la "refondation" », *Regards sur l'actualité*, n° 267, janvier, p. 19-34, https://bit.ly/3zTIrsE.
- Dufour C., Hege A. (2006), « La représentation collective, pour quoi faire ? », *Sociétal*, n° 53, https://bit.ly/3o4KyYb.

- Dupeyroux J. (2001), « La nouvelle assurance chômage : un étrange feuilleton », *Droit social*, n° 4, avril, p. 345-346.
- Favennec-Héry F. (1996), « L'organisation du travail au service de l'emploi. Commentaire de l'accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 », *Droit social*, n° 1, janvier, p. 20-25.
- Fondation Copernic (2000), « Medef : la refondation antisociale », *Note*, n° 5, novembre.
- Fougère D. (2001), « Quelle réforme pour l'assurance chômage ? », *La Lettre du CREST*, n° 38.
- Freyssinet J. (2002), « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *La Revue de l'IRES*, n° 38, p. 3-50, http://bit.ly/3KquaJa.
- Freyssinet J. (2010), *Négocier l'emploi : 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Rueil-Malmaison, Éditions Liaisons.
- Freyssinet J. (2011), « Un intense renouveau de la négociation interprofessionnelle en France », *Les Cahiers Lasaire*, n° 43, avril, http://www.lasaire.net/upload/file/Cahier_43_Vers_29_AVRIL.pdf.
- Freyssinet J. (2012), « L'agenda social 2011 : un bilan provisoire », *Les Cahiers Lasaire*, n° 44, janvier, http://www.lasaire.net/upload/file/Cahier%2044%202%20Fev%202012.pdf.
- Freyssinet J. (2015), « La modernisation du dialogue social », *Note Lasaire*, n° 46, mars, https://goo.gl/Hmn8yE.
- Freyssinet J. (2023), « L'agenda social paritaire : un projet de régulation autonome », *Document de travail*, n° 01-2023, janvier, https://bit.ly/43kS69f.
- Gélot D., Lévy C., Pelletier W. (2002), « La nouvelle convention d'assurance-chômage : de la formation au formatage des demandeurs d'emploi », *Droit social*, n° 6, juin, p. 631-641.
- Hadas-Lebel R. (2006), *Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, Rapport au Premier ministre, mai, https://bit.ly/41dqmS0.
- Institut Montaigne (2011), *Reconstruire le dialogue social*, Rapport Institut Montaigne et Entreprise et Personnel, juin, https://bit.ly/3UyD7oo.
- Lyon-Caen G. (2001a), « Un agrément, des désagréments », *Droit social*, n° 4, avril, p. 377-383.

- Lyon-Caen G. (2001b), « À propos d'une négociation sur la négociation », *Droit ouvrier*, p. 1-10, http://bit.ly/43oQiMv.
- Maggi-Germain N. (2014), « Réformer la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs », *Droit social*, n° 3, mars, p. 196-268.
- Merle V., Lichtenberger Y. (2001), « Formation et éducation tout au long de la vie, 1971-2001 : deux réformes, un même défi », *Formation Emploi*, n° 76, p. 169-190, https://doi.org/10.3406/forem.2001.2461.
- Ministère du Travail (1996), *La négociation collective en 1995*, Ministère du Travail.
- Ministère du Travail (2022), *La négociation collective en 2021*, Bilan et Rapports, Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, https://bit.ly/3mhdk7y.
- Morin M.-L. (1996), « L'articulation des niveaux de négociation dans l'accord interprofessionnel sur la politique contractuelle du 31 octobre 1995 », *Droit social,* n° 1, janvier, p. 11-17.
- Morin M.-L. (1998), « La loi et la négociation collective : concurrence ou complémentarité », *Droit social*, n° 5, mai, p. 419-429.
- Radé C. (2010), « De l'accord national interprofessionnel », *Droit social*, n° 3, mars, p. 274-288.
- Ray J.-E. (2004), « Les curieux accords dits "majoritaires" de la loi du 4 mai 2004 », *Droit social*, n° 6, juin, p. 590-600.
- Rehfeldt U. (2001), « La "rifondazione" del sistema francese delle relazioni sociali », *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, II-4, p. 211-228.
- Reynaud J.-D. (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- Reynaud J.-D. (1995), *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octarès.
- Roger P. (2000), « Medef. La stratégie du saut à l'élastique », *Analyses et Documents économiques*, CGT, n° 82, p. 10-14.
- Roger P. (2002), « Le Medef ou les infortunes de la refondation sociale », *Analyses et Documents économiques*, CGT, n° 89, p. 25-31.
- Soubie R. (1984), « La négociation sur l'adaptation des conditions d'emploi », *Droit social,* n° 6, juin, p. 429-432.
- Soubie R. (1985), « Après les négociations sur la flexibilité », *Droit social*, n° 2, février, p. 95-99 ; n° 3, mars, p. 221-224 ; n° 4, avril, p. 290-293.

- Soubie R. (2001), « Une évolution, oui, pas une révolution », *Personnel*, n° 422, p. 41-42.
- Souriac M.-A. (2009), « Les réformes de la négociation collective », *Revue de droit du travail*, janvier, p. 14-23.
- Supiot A. (2003), « Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? », *Droit social,* n° 1, janvier, p. 59-71, https://bit.ly/3KAxT74.
- Tallard M., Vincent C. (2021), « Quels enjeux politiques d'un accord de gouvernance ? Origines et portée de l'accord "Modernisation du paritarisme" (17 février 2012) », *in* Machu L., Viet V. (dir.), *Pour une histoire plurielle du paritarisme. Fondements, formes et usages (XIX*e*-XXI*e *siècles)*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, p. 191-207, https://doi.org/10.3917/aehss.machu.2021.01.0199.
- Théry M. (2000), « L'adaptation de l'assurance chômage à la nouvelle donne du travail », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août, p. 739-743.
- Tissandier H. (1997), « L'articulation des niveaux de négociation : à la recherche de nouveaux principes », *Droit social,* n° 12, décembre, p. 1045-1051.
- Tuchszirer C. (2002), « Réforme de l'assurance chômage du PAP au PAP/ND. Le Programme d'Action Personnalisée pour un Nouveau Départ », *La Revue de l'IRES*, n° 38, p. 51-77, http://bit.ly/3MHty4i.
- Verdier J.-M., Langlois P. (1972), « Aux confins de la théorie des sources du droit : une relation nouvelle entre la loi et l'accord collectif », *Recueil Dalloz-Sirey*, 39e Cahier, Chronique, p. 253-260.
- Verkindt P.-Y. (1995), « Sur l'accord du 6 septembre 1995 : nouvelles préretraites et embauches compensatoires », *Droit social,* n° 12, décembre, p. 961-964.
- Willmann C. (2001), « Le chômeur cocontractant », *Droit social*, n° 4, avril, p. 384-392.