

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, octobre 2010, numéro

73 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

CINQUANTE ANS DE NÉGOCIATIONS INTERPROFESSIONNELLES SUR L'EMPLOI

Jacques Freyssinet
CEE

La négociation interprofessionnelle sur l'emploi occupe en France une place exceptionnelle si l'on compare à la situation de la quasi-totalité des pays européens. D'une part, elle couvre un champ très vaste : indemnisation du chômage, formation professionnelle continue, gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), aménagement et réduction du temps de travail... D'autre part, elle est active depuis un demi-siècle, avec des hauts et des bas qui sont fonction de la conjoncture économique et de l'état du marché du travail. Si le contenu des accords a évolué, le fractionnement des thèmes de négociation a longtemps été un obstacle à leur efficacité. Alors qu'en janvier 2008 un progrès majeur avait été réalisé dans le sens d'une négociation multidimensionnelle, le choc de la crise économique semble avoir remis en cause cette dynamique.

Les négociations interprofessionnelles réunissent les organisations patronales et syndicales représentatives au niveau national. Elles couvrent l'ensemble des branches professionnelles représentées par les organisations patronales.

● Une évolution des priorités

Le contenu des négociations interprofessionnelles sur l'emploi a évolué avec l'apparition de préoccupations successivement dominantes.

Une première phase, de 1958 jusqu'au milieu de la décennie 1970, est marquée, dans un contexte d'accélération des restructurations industrielles, par la

création de procédures et d'outils pour gérer leurs conséquences en matière d'emploi. À l'indemnisation du chômage s'ajoutent des dispositifs permettant de traiter les suppressions d'emplois soit par des reclassements, parfois accompagnés d'une formation professionnelle, soit par des départs en préretraite. Ces mesures sont suffisantes pour gérer les tensions sociales aussi longtemps que les restructurations sont considérées comme des phénomènes transitoires et localisés.

Entre le milieu de la décennie 1970 et le début des années 1980, les enjeux sont transformés par l'apparition d'un chômage massif. La situation est d'abord considérée comme le produit d'une récession économique

d'ampleur anormale mais de nature cyclique. En attendant que la politique de relance économique assure le retour de la croissance, la négociation met en place des moyens exceptionnels pour atténuer les coûts sociaux, principalement en assurant des revenus de substitution aux travailleurs privés d'emploi. La poursuite de la montée du chômage gonfle les coûts financiers à un point tel qu'elle impose une remise en cause drastique de ces revenus et, plus fondamentalement, un réexamen du diagnostic initial.

La persistance du chômage massif conduit, au tournant des années 1980, à rompre avec l'illusion d'une situation de caractère transitoire. Un débat se développe sur les moyens de rendre la croissance « plus riche en emplois ». Dans ce but, il faut agir sur les variables dont on suppose qu'elles jouent un rôle dans les mécanismes de préservation ou de création d'emplois. La négociation prend alors une tournure plus ouvertement conflictuelle, puisque s'affrontent des jugements qui portent sur l'identification des variables pertinentes (la durée du travail, la formation continue, l'assouplissement des contrats de travail...) et sur le type d'action susceptible d'exercer un effet positif sur l'emploi.

Les trois phases qui viennent d'être distinguées se chevauchent partiellement. Les priorités qui naissent au cours de chacune d'elles s'ajoutent aux précédentes sans les éliminer, de telle sorte que la complexité des arbitrages est croissante. Elle l'est d'autant plus qu'aux conflits sur le fond s'ajoutent d'une part, des tensions avec l'État sur le partage des responsabilités, d'autre part, des difficultés de mise en cohérence d'accords portant sur des champs partiels.

● La gouvernance de l'emploi : à un, à deux ou à trois ?

Durant la phase de croissance forte qui suit la Seconde Guerre mondiale, la responsabilité du plein emploi relève de la politique économique de l'État. Dans ce contexte, la négociation interprofessionnelle sur l'emploi n'émerge que lorsque les restructurations s'intensifient et seulement afin d'en gérer les conséquences sociales. Un partage des tâches s'établit entre l'État, principal responsable, et les acteurs sociaux auxquels il délègue ou reconnaît des fonctions complémentaires.

Après la rupture de croissance au cours de la décennie 1970, la répartition des rôles devient plus complexe et fluctuante, tandis que se multiplient les interactions entre interventions publiques et dispositifs négociés. Parfois, l'État contraint les acteurs sociaux à la négo-

ciation. Parfois, il les y incite et s'engage par avance à en valider les résultats. Parfois, les acteurs sociaux prennent l'initiative d'une négociation pour prévenir une intervention de l'État ou tenter d'en infléchir le contenu.

Il apparaît alors une gamme de situations qui se situent entre deux extrêmes. À un pôle, on trouve l'ANI (accord national interprofessionnel) du 20 octobre 1986 : après la suppression – par une première loi – de l'autorisation administrative du licenciement, l'accord crée les contrats de conversion sous la condition de leur validation par une seconde loi. C'est un cas de négociation sous contrainte publique. À l'autre pôle, se situe l'ANI du 24 mars 1990 sur les contrats à durée déterminée et l'intérim : il permet au patronat et aux syndicats de salariés signataires d'obtenir sa confirmation législative contre le gré d'une majorité parlementaire initialement hostile. En général, les interactions sont plus imbriquées et moins asymétriques : une négociation entamée voit sa conclusion suspendue à des engagements qu'accepte de prendre l'État ; une négociation suspendue ou bloquée reprend sous la menace d'une intervention publique...



Jacques Freyssinet, *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, Editions Liaisons/CEE, 2010, 312 p.

Un élément d'explication de la complexité des rapports entre État et acteurs sociaux tient au fait que la notion de tripartisme est considérée par la majorité des acteurs concernés comme politiquement ou syndicalement « non correcte ». Le tripartisme suppose des accords négociés et signés par l'État, le patronat et les syndicats. Aux yeux de certaines organisations syndicales, le tripartisme présente des connotations de néo-corporatisme, voire de collaboration de classes. Du point de vue des organisations patronales, le danger serait qu'il serve à légitimer des interventions régulatrices de l'État. En revanche, le registre de la négociation est plus conforme aux valeurs et aux représentations des acteurs sociaux nationaux. Il postule l'affrontement d'intérêts divergents que les négociateurs défendent jusqu'au bout avec acharnement, puis l'acceptation par les organisations signataires de compromis, toujours insatisfaisants, mais porteurs de progrès limités que devront approfondir des négociations futures. Enfin, la signature d'un accord interprofessionnel démontre formellement une capacité de régulation autonome des acteurs sociaux, même si chacun sait que l'intervention de l'État ou le recours à celui-ci constitue un ingrédient toujours nécessaire, souvent déterminant.

En 2007, la loi de démocratisation du dialogue social a défini une procédure d'articulation entre la production

LA LOI DE MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL

Pour la première fois, la loi du 31 janvier 2007 établit des règles d'articulation entre l'action publique et la négociation interprofessionnelle.

Le gouvernement fait connaître chaque année aux partenaires sociaux le contenu et le calendrier des initiatives qu'il projette dans le domaine des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il leur communique sur ces points un « document d'orientation ».

Si le thème relève du champ de la négociation nationale interprofessionnelle, les partenaires sociaux peuvent faire connaître leur volonté de négocier en indiquant le délai qu'ils jugent nécessaire.

En cas d'accord au terme de la négociation, le gouvernement élabore les textes législatifs et réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre.

Le gouvernement n'est pas tenu de respecter les termes de l'accord. Le Parlement demeure souverain. La fidélité de la transcription législative est donc fonction du rapport de forces qui s'établit entre les signataires de l'accord, en nombre variable, et les instances politiques.

des normes légales et des normes négociées (encadré 1). Si elle introduit un certain degré de transparence, elle ne peut faire oublier que les accords interprofessionnels sur l'emploi sont toujours, pour les organisations qui les signent, la conséquence d'arrangements tripartites partiellement consensuels et partiellement conflictuels.

● Négociations spécialisées ou négociations multidimensionnelles ?

Chacun des acteurs comprend qu'il existe de fortes interdépendances entre les différents domaines de la relation d'emploi : GPEC, gestion des restructurations, diversité des contrats de travail, formation professionnelle, indemnisation du chômage... Le caractère multidimensionnel de la négociation, c'est-à-dire le fait qu'elle traite simultanément de ces différents domaines, apparaît comme une condition d'efficacité lorsqu'on cherche un effet positif sur l'emploi (encadré 2).

Or, l'histoire de la négociation interprofessionnelle est longtemps scandée par les échecs de cette démarche. Les négociations se développent sur différents thèmes spécifiques selon des calendriers disjoints. L'échec de la négociation globale sur la flexibilité en 1984 a renforcé la prudence des acteurs sociaux. La négociation avait abouti à un projet d'accord qui traitait simultanément des contrats de travail atypiques, de l'aménagement du temps de travail, des procédures de licenciement et des seuils d'effectifs. Le projet a été finalement rejeté par toutes les organisations syndicales.

Un autre exemple est la stratégie de « refondation sociale » adoptée par le MEDEF en 2000. Pour affirmer la capacité d'une régulation autonome des « partenaires sociaux » opposée à l'intervention unilatérale de l'État, il s'accorde avec l'ensemble des syndicats sur huit thèmes de négociation, dont plusieurs concer-

nent l'emploi. Le processus se dégrade rapidement et il est « mis en sommeil » par le MEDEF fin 2001.

L'ANI du 11 janvier 2008 sur la « modernisation du marché du travail » (signé par toutes les organisations patronales et syndicales, à l'exception de la CGT) constitue le premier exemple d'accord multidimensionnel sur l'emploi. Ce texte traite de sujets aussi divers que la GPEC, la formation professionnelle continue, l'assurance-chômage, la typologie des contrats de travail, l'insertion des jeunes... De plus, il fixe le calendrier de trois autres négociations qui doivent préciser ses dispositions et qui se sont achevées entre novembre 2008 et janvier 2009. Les appréciations portées sur le contenu de l'accord sont souvent opposées. En revanche, il constitue indéniablement une avancée majeure de méthode par le dépassement de l'approche fragmentée qui s'était longtemps imposée.

L'essai a-t-il été transformé ? Il est impossible de répondre à la question sans tenir compte de l'impact de la crise économique.

● Le choc de la crise économique

Au moment où l'ANI du 11 janvier 2008 est signé, une poursuite de la baisse du chômage est prévue, tandis que le vieillissement de la population fait anticiper des pénuries de main-d'œuvre à moyen terme. L'enjeu central de la négociation est l'échange d'un assouplissement des modes de gestion de la main-d'œuvre contre des garanties de sécurisation des parcours professionnels. Lorsque, à l'automne 2008, s'ouvrent les négociations complémentaires, le contexte a brutalement changé. Il place souvent les négociateurs en porte-à-faux. Dès lors, un contraste apparaît entre le quasi-échec des négociations programmées

LA DURÉE DU TRAVAIL : UNE ILLUSTRATION DE LA NÉCESSITÉ DE NÉGOCIATIONS MULTIDIMENSIONNELLES

Dans la mesure où la réduction du temps de travail (RTT) est utilisée comme instrument de création ou de préservation d'emplois, la négociation doit prendre en compte un ensemble d'interactions qui peuvent être génératrices de complémentarités ou de contradictions.

Par exemple, ses effets positifs sur l'emploi sont conditionnés au maintien, voire à l'accroissement de la durée d'utilisation des équipements et d'ouverture des services, ce qui suppose l'aménagement du temps de travail. Pour préserver la compétitivité internationale, la RTT ne doit pas entraîner une augmentation des coûts unitaires de production. Différents mécanismes peuvent y contribuer comme, par exemple, une compensation salariale partielle ou un engagement de modération salariale pour une certaine période, ou encore des aides publiques justifiées par les externalités positives pour la collectivité, engendrées par la création d'emplois. Enfin, une mise en œuvre efficace de la RTT suppose une politique de formation, d'une part, à l'égard des salariés en place du fait des changements dans l'organisation du travail, d'autre part, à l'égard des nouveaux embauchés.

Seule une négociation multidimensionnelle peut assurer la mise en cohérence de ces diverses dispositions complémentaires.

et le fractionnement des négociations non prévues qu'imposent la crise et la pression de l'État.

L'ANI du 11 janvier 2008 prévoit trois négociations interprofessionnelles. Sur la GPEC, le patronat exige que celle-ci soit dissociée des plans de sauvegarde de l'emploi. Aucune disposition ne porte donc sur cette dernière question que l'actualité rend essentielle. Le texte final ne recueille que deux signatures syndicales (CFDT et CFE-CGC). Sur le bilan d'étape professionnel¹, seul est signé un avenant à l'accord GPEC. Il fait l'objet de l'opposition de trois syndicats (CGT, CGT-FO et CFTC), ce qui entraîne sa nullité. En ce qui concerne l'assurance-chômage, les exigences patronales sur la réduction du taux de cotisation créent une situation sans précédent : l'accord est agréé par l'État, alors qu'il n'a reçu qu'une seule signature syndicale (CFDT).

Formellement, l'accord du 11 janvier 2008, signé – rappelons-le – par quatre syndicats, paraît déboucher sur un nouvel échec de l'approche multidimensionnelle. Cependant, il faut porter un jugement global sur les négociations de la période. Leurs résultats ne sont pas négligeables.

L'ANI du 11 janvier 2008 ne prévoyait pas de négociation sur la formation professionnelle, mais seulement une évaluation des résultats du dernier accord sur ce sujet qui datait de 2003. Soumises à la pression de l'État et désireuses de préserver l'autonomie des dispositifs paritaires, toutes les organisations signent l'ANI du 7 janvier 2009. Celui-ci innove notamment en affectant des ressources importantes à la formation des travailleurs (salariés et demandeurs d'emploi) ayant un faible niveau de qualification.

Fin 2008 et courant 2009, plusieurs accords assurent l'amélioration de l'indemnisation du chômage partiel et des conventions de reclassement personnalisé (CRP).

Enfin, après la signature d'un ANI sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi » (signé le 8 juillet 2009 par toutes les organisations patronales et syndicales, à l'exception de la CGT), une seconde négociation s'est ouverte en octobre 2009 pour examiner les conditions de sortie de crise. Elle semble, à ce jour, enlisée.

¹ Le bilan est un diagnostic des capacités et compétences professionnelles, élaboré en commun par l'employeur et le salarié, pour définir un projet et un parcours professionnel.

Dans un premier temps au moins, la crise économique semble avoir interrompu la dynamique de la négociation multidimensionnelle pour un retour à des négociations spécialisées, imposées par la conjoncture.

* * *

Les évolutions les plus récentes confirment donc, dans une large mesure, les enseignements dégagés des tendances de longue période.

- La place importante qu'occupe en France la négociation interprofessionnelle sur l'emploi reflète moins une capacité de régulation autonome des acteurs sociaux qu'une imbrication complexe et évolutive avec l'intervention de l'État dans la responsabilité de la politique de l'emploi.
- Si l'option pour des négociations multidimensionnelles de moyen terme constitue une condition d'efficacité des accords et d'acceptabilité durable des compromis qu'ils impliquent, l'hétérogénéité des stratégies des organisations syndicales, mais aussi patronales, rend problématique une telle perspective, sauf pour la définition d'orientations générales. Les accords de contenu demeurent soumis à une logique de fractionnement, sensible à la conjoncture et favorable à une configuration variable des signatures.
- Les trente années de chômage massif qu'a connues la France ont fait de l'emploi, au moins dans le discours des acteurs, la priorité dominante des compromis sociaux. Ainsi, des thèmes tels que la formation professionnelle, la réduction de la durée du travail ou, plus récemment, le travail des seniors ont-ils été progressivement soumis aux objectifs d'emploi, alors qu'ils pourraient répondre à bien d'autres exigences.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

La lettre électronique *flash.cee* vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications.

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site.

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Alberto Lopez - Conseiller scientifique : Jérémie Rosanvallon - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Fabien Anelli - Imprimerie : Louis-Jean C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 269 - octobre 2010 - ISSN : 1767-2715